



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS
LC/G.2068-P

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2000. Todos los derechos reservados.

Primera edición

ISSN 1020-5152

ISBN 92-1-321576-2

Número de venta: S.00.II.G.18

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.

1999-2000



Panorama social

DE AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS



El *Panorama social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Los capítulos sobre condiciones de vida de los adultos mayores, oportunidades de bienestar en la infancia y adolescencia, y sobre tráfico y consumo de drogas fueron redactados por la primera de ellas; los dedicados a vulnerabilidad social y pobreza, estratificación ocupacional, y absorción productiva y estructura del empleo, por la segunda. La edición 1999-2000 fue dirigida por los Sres. Rolando Franco y Pedro Sáinz, Directores de ambas Divisiones, respectivamente. En la coordinación del trabajo participaron asimismo los Sres. Juan Carlos Feres, Pascual Gerstenfeld y Arturo León. En el estudio de la estratificación ocupacional participó el Sr. Adolfo Gurrieri. Todos ellos, junto a la Sra. Irma Arriagada y los Sres. Ernesto Espindola y Martín Hopenhayn, fueron también responsables de la redacción. En la preparación de documentos de trabajo de los capítulos sobre vulnerabilidad social y mercado de trabajo colaboraron la Sra. Rosa Bravo y los Sres. Roberto Pizarro y Tito Velasco. En las tareas de preparación y procesamiento de los antecedentes estadísticos trabajaron la Sra. Mariluz Avendaño, y los Sres. Carlos Daroch y Carlos Howes. Las bases de datos que sustentan los antecedentes cuantitativos son responsabilidad de la División de Estadística y Proyecciones Económicas.

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 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

RESEÑA	13
SÍNTESIS	15
CAPÍTULO I POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL	35
A. AVANCES Y RETROCESOS EN EL COMBATE A LA POBREZA	37
1. Evolución reciente	37
2. Severidad de la pobreza	43
3. "Rotación" de los hogares en pobreza	44
B. VULNERABILIDAD Y POBREZA	49
C. POLÍTICA SOCIAL FRENTE A LA VULNERABILIDAD Y LA POBREZA	54
CAPÍTULO II ESTRATIFICACIÓN OCUPACIONAL, DESIGUALDAD Y POBREZA	59
A. LA ESTRATIFICACIÓN OCUPACIONAL EN AMÉRICA LATINA	61
1. La estructura básica de la estratificación ocupacional	61
2. Expansión de las ocupaciones no manuales y equidad social	67
B. ALGUNAS DIFERENCIAS EN LAS ESTRUCTURAS NACIONALES DE ESTRATIFICACIÓN	69
C. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS OCUPACIONALES	75
D. INGRESO OCUPACIONAL Y POBREZA	79
E. NIVEL EDUCATIVO E INGRESO OCUPACIONAL	82
F. ESTRATIFICACIÓN DE OCUPACIONES Y DE HOGARES	85
CAPÍTULO III ABSORCIÓN PRODUCTIVA Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO A FINES DE LOS AÑOS NOVENTA	93
A. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA DESOCUPACIÓN EN EL BIENIO 1998-1999 Y DE LA PRECARIEDAD DEL EMPLEO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA	95
1. Tendencias del desempleo abierto	95
2. Evolución de la precariedad en el mercado de trabajo	97
B. ABSORCIÓN PRODUCTIVA Y MOVILIDAD ESTRUCTURAL DE LA FUERZA DE TRABAJO	103
CAPÍTULO IV CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR	107
Introducción: los desafíos que surgen del envejecimiento de la población	109
A. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA	111
B. EL IMPACTO DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN LA ESTRUCTURA FAMILIAR	114
C. COBERTURA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES Y PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS ADULTOS MAYORES	119
D. LOS INGRESOS PREVISIONALES: SU IMPACTO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EN LA POBREZA	124

CAPÍTULO V OPORTUNIDADES DE BIENESTAR EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA:	149
AVANCES EN LOS AÑOS NOVENTA Y DESAFÍOS FUTUROS	
Introducción	151
A. MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA INFANCIA: EL PANORAMA REGIONAL	152
B. LAS METAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE INGRESO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA PARA EL AÑO 2015	157
1. El bienestar y las oportunidades entre los niños en etapa preescolar	161
C. EL RIESGO NUTRICIONAL NEONATAL Y POSNEONATAL (NIÑOS MENORES DE 2 AÑOS)	162
D. EL RIESGO SANITARIO EN LA PRIMERA INFANCIA (MENORES DE 6 AÑOS)	167
E. AVANCES, INSUFICIENCIAS Y DESIGUALDADES EN EL LOGRO EDUCATIVO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES	172
CAPÍTULO VI AGENDA SOCIAL. LAS DROGAS EN AMÉRICA LATINA	189
Introducción	191
A. EL ESCENARIO INTERNACIONAL	192
1. Hechos significativos	192
2. La institucionalidad global frente al problema de las drogas	192
B. EL DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA	196
1. Producción y tráfico de drogas	196
2. Contexto social del tráfico de drogas en la región	200
3. El consumo de drogas	201
C. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL CONSUMO Y TRÁFICO DE DROGAS DETECTADOS POR LAS AUTORIDADES	207
1. El aumento en el tráfico y en el consumo	207
2. Consumo de drogas y exclusión social	208
D. POLÍTICAS PARA CONTROLAR LA OFERTA Y REDUCIR LA DEMANDA DE DROGAS ILÍCITAS	210
1. Principales intervenciones de prevención y control	210
2. Algunos programas en los países	213
3. Tratamiento y rehabilitación: la experiencia en seis países de la región	213
4. Criterios generales para una política de prevención y control del consumo de drogas	215
E. AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL	217
1. 1999 Año Internacional de las Personas de Edad	217
2. Agenda internacional de 2000	218
BIBLIOGRAFÍA	223
ANEXO ESTADÍSTICO	225

índice de recuadros, cuadros y gráficos

Recuadros

Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza	46
Recuadro I.2	Indicadores para la medición de la pobreza.	47
Recuadro I.3	Entradas y salidas de los hogares de la pobreza	48
Recuadro I.4	Hacia un concepto de vulnerabilidad social	52
Recuadro II.1	Antecedentes metodológicos	64
Recuadro III.1	Diferencias en los costos laborales entre trabajadores permanentes y temporales	102
Recuadro IV.1	Etapas de la transición demográfica: tipología para países latinoamericanos y del Caribe	113
Recuadro IV.2	Una tipología de hogares para el análisis de la situación del adulto mayor	118
Recuadro IV.3	Estimación de la cobertura de los sistemas previsionales y de los ingresos por jubilaciones y pensiones.	120
Recuadro IV.4	Cambios en la situación socioeconómica de los adultos mayores en los años noventa	128
Recuadro V.1	Los hogares más vulnerables concentran una mayor proporción de niños	160
Recuadro V.2	Un indicador de riesgo nutricional.	166
Recuadro V.3	Indicadores utilizados para analizar las deficiencias y desigualdades de logro educativo	177
Recuadro VI.1	El mecanismo de evaluación multilateral de la CICAD	194
Recuadro VI.2	Acciones gubernamentales en el control de la oferta y reducción de la demanda	212
Recuadro VI.3	Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización" (Copenhague+5)	219
Recuadro VI.4	Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" (Beijing+5)	220
Recuadro VI.5	Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.	221
Recuadro VI.6	Vigesimooctavo período de sesiones de la CEPAL	222
Recuadro VI.7	Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.	222

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (19 países): evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990-1999	39
Cuadro I.2	América Latina (18 países): indicadores de pobreza, 1990-1997	40
Cuadro 1.3	América Latina (18 países): indicadores de indigencia, 1990-1997	42
Cuadro II.1	América Latina (8 países): algunas características de los estratos ocupacionales, 1997	65
Cuadro II.2	América Latina (8 países): distribución de los estratos ocupacionales, 1997	70
Cuadro II.3	América Latina (8 países): ingresos promedio de los estratos ocupacionales, 1997	76
Cuadro II.4	América Latina (8 países): características seleccionadas de los hogares pobres no indigentes	80
Cuadro II.5	América Latina (7 países): nivel educativo promedio de los estratos ocupacionales, 1997	83
Cuadro II.6	América Latina (8 países): ingreso per cápita por trabajo de los hogares, según el estrato ocupacional del principal perceptor, 1997	86
Cuadro II.7	América Latina (8 países): distribución de los hogares según número de ocupados, tipo de jefe y condición de pobreza, 1997	87
Cuadro II.8	América Latina (8 países): número de ocupados y densidad ocupacional de los hogares, según el estrato o grupo ocupacional a que pertenece el principal perceptor del hogar, 1997	88
Cuadro III.1	América Latina (18 países): tasas de desempleo abierto, 1990-1999	96
Cuadro III.2	América Latina (7 países): incidencia del trabajo asalariado no permanente en las áreas urbanas	99
Cuadro III.3	América Latina (7 países): trabajadores asalariados sin contrato de trabajo en las áreas urbanas	100
Cuadro III.4	América Latina (10 países): relación de ingresos entre trabajadores no permanentes y permanentes y con y sin contrato de trabajo	101
Cuadro III.5	América Latina (10 países): fuerza de trabajo asalariada sin seguridad social	102
Cuadro III.6	América Latina (8 países): distribución porcentual e ingreso medio de algunos grupos ocupacionales en las zonas urbanas, 1980-1998	104
Cuadro IV.1	América Latina (16 países): distribución de las personas de 60 y más años de edad, según sexo y edad, total nacional, proyecciones al año 2000	129
Cuadro IV.2.A	América Latina (16 países): distribución porcentual de las personas de 60 y más años de edad, según tipo de hogar, zonas urbanas, 1997	130
Cuadro IV.2.B	América Latina (10 países): distribución de las personas de 60 y más años de edad, según tipo de hogar, zonas rurales, 1997	130
Cuadro IV.3.A	América Latina (16 países): porcentaje de mujeres en hogares con adultos mayores, según tipo de hogar, zonas urbanas, 1997	131
Cuadro IV.3.B	América Latina (10 países): porcentaje de mujeres en hogares con adultos mayores, según tipo de hogar, zonas rurales, 1997	131

Cuadro IV.4.A	América Latina (16 países): percepción de ingresos por jubilaciones y pensiones, zonas urbanas, 1997.	132
Cuadro IV.4.B	América Latina (10 países): percepción de ingresos por jubilaciones y pensiones, zonas rurales, 1997	132
Cuadro IV.5.A	América Latina (16 países): distribución de la población de 60 y más años de edad según tipo de ingresos, zonas urbanas, 1997.	133
Cuadro IV.5.B	América Latina (10 países): distribución de la población de 60 y más años de edad según tipo de ingresos, zonas rurales, 1997.	133
Cuadro IV.5.C	América Latina (16 países): distribución de la población de 60 y más años de edad según tipo de ingresos, zonas urbanas, 1990-1997	134
Cuadro IV.5.D	América Latina (10 países): distribución de la población de 60 y más años de edad según tipo de ingresos, zonas rurales, 1990-1997.	135
Cuadro IV.6.A	América Latina (16 países): cobertura previsional y valor promedio de las jubilaciones y pensiones, según nivel educacional de las personas de 60 y más años de edad, zonas urbanas, 1997.	136
Cuadro IV.6.B	América Latina (9 países): cobertura previsional y valor promedio de las jubilaciones y pensiones, según nivel educacional de las personas de 60 y más años de edad, zonas rurales, 1997	137
Cuadro IV.7.A	América Latina (16 países): horas trabajadas e ingresos medios recibidos por los asalariados entre 50 y 59 años de edad y por los ocupados de 65 y más años de edad, zonas urbanas, 1997	138
Cuadro IV.7.B	América Latina (10 países): horas trabajadas e ingresos medios recibidos por los asalariados entre 50 y 59 años de edad y por los ocupados de 65 y más años de edad, zonas rurales, 1997	139
Cuadro IV.8.A	América Latina (16 países): distribución porcentual de las personas de 60 y más años de edad según monto de las jubilaciones y pensiones, zonas urbanas, 1997.	140
Cuadro IV.8.B	América Latina (10 países): distribución porcentual de las personas de 60 y más años de edad según monto de las jubilaciones y pensiones, zonas rurales, 1997	141
Cuadro IV.9	América Latina (14 países): efecto de la cobertura y de los beneficios previsionales en la distribución del ingreso de los hogares, zonas urbanas y rurales, alrededor de 1997.	142
Cuadro IV.10.A	América Latina (16 países): incidencia de pobreza en los hogares en que residen adultos mayores, zonas urbanas, 1997	143
Cuadro IV.10.B	América Latina (10 países): incidencia de pobreza en los hogares en que residen adultos mayores, zonas rurales, 1997	144
Cuadro IV.11.A	América Latina (16 países): incidencia de los ingresos por jubilaciones y pensiones en la magnitud de la pobreza, zonas urbanas, 1997.	145
Cuadro IV.11.B	América Latina (10 países): incidencia de los ingresos por jubilaciones y pensiones en la magnitud de la pobreza, zonas rurales, 1997	146
Cuadro IV.12	América Latina (16 países): incidencia de pobreza a nivel de hogares, con y sin adultos mayores, 1990-1997.	147
Cuadro V.1	Magnitud de la pobreza en América Latina, según grupos de edad, 1990-1997	154
Cuadro V.2	Metas de reducción de la pobreza para el año 2015, según grupos de edad en América Latina.	158

Cuadro V.3.A	América Latina (16 países): magnitud de la pobreza e indigencia entre niños y adolescentes, zonas urbanas, 1990-1997	178
Cuadro V.3.B	América Latina (11 países): magnitud de la pobreza e indigencia entre niños y adolescentes, zonas rurales, 1990-1997	179
Cuadro V.4	América Latina (16 países): niños y niñas de 0 a 5 y de 6 a 12 años de edad, cuya madre tiene bajo nivel educacional, 1990-1998	180
Cuadro V.5	América Latina (16 países): niños de 0 a 1 año de edad con riesgo nutricional, 1990-1997.	181
Cuadro V.6	América Latina (11 países): niños de 0 a 5 años de edad que residen en viviendas que no disponen de agua potable, 1990-1998.	182
Cuadro V.7	América Latina (9 países): niños de 0 a 5 años de edad que residen en viviendas que no disponen de alcantarillado, 1990-1998.	183
Cuadro V.8	América Latina (15 países): insuficiencias de logro educativo, zonas urbanas y rurales	184
Cuadro V.9	América Latina (15 países): desigualdades de logro educativo, según nivel de ingresos, zonas urbanas	185
Cuadro V.10	América Latina (15 países): niños y niñas que a los 14 años de edad completaron 6 años de estudio, según estrato de ingreso del hogar, 1990-1998	186
Cuadro V.11	América Latina (15 países): jóvenes que a los 20 años de edad completaron la educación secundaria, según estrato de ingreso del hogar, 1990-1998	187
Cuadro VI.1	Cultivos de coca en la región andina y acciones de control en Colombia, 1994-1998.	198
Cuadro VI.2	Colombia 1996-1998: identificación de hectáreas de producción de amapola.	198
Cuadro VI.3	América Latina alrededor de 1996 (8 países): población mayor de 12 años que consume bebidas alcohólicas.	202
Cuadro VI.4	América Latina (8 países): prevalencia del consumo de sustancias ilícitas en la población mayor de 12 años, alrededor de 1996	202
Cuadro VI.5	Costa Rica (1995): prevalencia del consumo de drogas en adolescentes en los últimos 12 meses, según grupo estudiado.	203
Cuadro VI.6	América Latina 1998 (13 países): pacientes por droga de inicio en centros de tratamiento.	205
Cuadro VI.7	América Latina 1998 (13 países): pacientes por droga de mayor impacto en centros de tratamiento.	206
Cuadro VI.8	América Latina 1998 (8 países): distribución en centros de tratamiento según sexo del paciente.	206
Cuadro VI.9	América Latina (13 países): principal problema de consumo, tráfico y producción de drogas percibido por los organismos oficiales correspondientes.	208
Cuadro VI.10	América Latina 1999 (13 países): impacto de las drogas sobre los sectores sociales más vulnerables	209
Cuadro VI.11	América Latina 1999 (12 países): existencia de planes nacionales y sistemas de información integrado sobre drogas	211

Cuadro VI.12	Países, personas e instituciones que contestaron la encuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	216
--------------	---	-----

Gráficos

Gráfico II.1	Estratificación ocupacional de América Latina, 1997.	62
Gráfico II.2	Comparación de las estructuras de estratificación ocupacional entre países de alto y bajo ingreso en América Latina, 1997.	73
Gráfico III.1	América Latina (18 países): desempleo urbano	97
Gráfico III.2	América Latina: relación entre variaciones del producto interno bruto total y del desempleo	98
Gráfico IV.1	Porcentaje de población de 60 y más años de edad en el total de la población, 1960 y 2000	112
Gráfico IV.2	Porcentaje de población de 65 y más años de edad que recibe ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones, zonas urbanas y rurales, 1997.	121
Gráfico IV.3	Tasas de cobertura previsional en zonas urbanas según nivel de educación de los beneficiarios de 60 y más años de edad, alrededor de 1997.	122
Gráfico IV.4	Relación entre la tasa de ocupación y la tasa de cobertura previsional entre las personas de 60 y más años de edad, zonas urbanas, 1997.	123
Gráfico IV.5	Impacto distributivo de la cobertura de los ingresos del sistema previsional, zonas urbanas, alrededor de 1997.	125
Gráfico IV.6	Significación de los ingresos previsionales en la incidencia de pobreza urbana, estimación alrededor de 1997	127
Gráfico V.1	América Latina (19 países): incidencia de la pobreza según grupos de edad, 1990-1997-2000	155
Gráfico V.2	Variación porcentual de la pobreza en la población total y entre los menores de 6 años de edad, zonas urbanas, 1990-1997	156
Gráfico V.3	Porcentaje de niños menores de dos años de edad con alto riesgo nutricional, zonas urbanas y zonas rurales, 1990-1997.	163
Gráfico V.4	Disminución porcentual de la incidencia de la pobreza y del riesgo nutricional entre niños menores de 2 años, zonas urbanas, 1990-1997	164
Gráfico V.5.A	Porcentaje de niños entre 0 y 5 años de edad que residen en viviendas no abastecidas de agua potable, 1998	170
Gráfico V.5.B	Porcentaje de niños entre 0 y 5 años de edad que residen en viviendas que no disponen de conexión a sistema de evacuación por alcantarillado, 1998	170
Gráfico V.6	Porcentaje de niños y niñas de 14 años de edad que no habían completado 6 años de estudio, en cuartiles extremos de la distribución, zonas urbanas, estimación al año 2000.	173
Gráfico V.7	Porcentaje de jóvenes de 20 años de edad que no habían completado 12 años de estudio, en cuartiles extremos de la distribución, zonas urbanas, estimación al año 2000.	175

En la edición 1999-2000 del *Panorama social de América Latina* se examinan la creciente vulnerabilidad social que afecta a la población, los principales rasgos del patrón de estratificación ocupacional que surge de las nuevas modalidades de desarrollo, las condiciones de vida de los niños y adolescentes y los adultos mayores, dos grupos especialmente vulnerables, y las consecuencias institucionales y sociales de la producción, tráfico y consumo de drogas en la región.

La vulnerabilidad social se manifiesta en la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión que actualmente alberga a la mayoría de la población de muchos países. En el *Panorama social* se identifican bases objetivas que subyacen a este fenómeno, entre ellas, la mayor inestabilidad de los ingresos familiares, que se traduce en frecuentes entradas y salidas de la pobreza, y el aumento de la precariedad en el mercado de trabajo, con porcentajes crecientes de empleo no permanente, sin contrato y sin seguridad social.

La CEPAL tradicionalmente ha examinado la estratificación ocupacional latinoamericana y sus cambios, teniendo presente su gran influencia en la estratificación social. En esta edición del *Panorama social* se presentan los resultados de un análisis de las principales características de la estratificación ocupacional en ocho países representativos de la diversidad de situaciones regionales. El análisis de los ingresos laborales de las distintas categorías ocupacionales permitió agruparlas en tres grandes estratos, que reúnen, con diferencias entre países, alrededor de 10%, 15% y 75% de la población ocupada, y establecer vínculos con el nivel educacional y la situación socioeconómica de sus respectivos hogares.

En el capítulo sobre los adultos mayores se estudian aspectos relacionados con su bienestar: los arreglos familiares que surgen como respuesta al envejecimiento de la población; la cobertura de los sistemas previsionales, como principal fuente de ingreso de los adultos mayores; su participación laboral y el impacto de estos factores en la distribución del ingreso, y el nivel de pobreza de los hogares en que viven.

En el capítulo sobre las condiciones de vida de niños y adolescentes se analiza el impacto que tuvo el crecimiento económico de los años noventa en la magnitud de la pobreza que los afecta, los principales factores de riesgo en la primera infancia, y los rezagos en materia de educación.

La agenda social se refiere a los problemas relativos a la producción, el tráfico y el consumo de drogas en América Latina y su impacto en la calidad de vida de la gente, la agudización de la exclusión social y cómo las drogas merman la estabilidad institucional e infunden en la población una mayor sensación de inseguridad.

Esta edición del *Panorama social de América Latina* presta especial atención en sus primeros tres capítulos a la vulnerabilidad social, la estratificación ocupacional y la precariedad del empleo. Luego, examina las condiciones de vida de los adultos mayores, las oportunidades de bienestar de la infancia y adolescencia y la agenda de políticas en el área del control de la producción, tráfico y consumo de drogas.

Pobreza

En el bienio 1998-1999, un grupo de países de la región redujeron sus niveles de pobreza, en tanto que en varios otros se interrumpió la tendencia positiva mostrada en los primeros ocho años de la década de 1990. Centroamérica, México, y los países mayores del Caribe enfrentaron con relativo éxito los efectos de la crisis originada en parte del Asia y en Rusia. Si bien en algunos de estos países se produjo en 1999 una desaceleración del ritmo de crecimiento económico, en otros, como Costa Rica, Cuba, Nicaragua y República Dominicana, se mantuvo o incluso se incrementó. A consecuencia de ello, estos países lograron reducir sus niveles de desempleo de la fuerza de trabajo y elevar en algún grado las remuneraciones reales, con el consiguiente efecto positivo en materia de pobreza.

En contraste, en la mayoría de los países sudamericanos se estancó o bien se redujo el producto interno, aumentaron las tasas de desempleo abierto y disminuyeron las remuneraciones reales. En tales circunstancias, todo parece indicar que en estos países se interrumpió la tendencia a la reducción de la pobreza observada en gran parte de los años noventa, en tanto que en aquellos donde la recesión fue muy intensa es posible prever incrementos en los porcentajes de hogares en situación de pobreza. Lo agudo de la contracción sufrida por algunos países en los años recientes permite suponer un repunte de la incidencia de la pobreza en la región, en términos que resulta difícil que ésta abarque, a comienzos del año 2000, a un número inferior a 220 millones de personas.

Con posterioridad a la publicación del *Panorama social de América Latina, 1998*, la CEPAL concluyó dos nuevos estudios sobre la situación de la pobreza, en Chile y México, que cubren el período 1997-1998. Ellos corresponden a evoluciones macroeconómicas nacionales relativamente similares, si se compara el crecimiento acumulado en el bienio, pero disímiles si se constata que en 1998 hubo una fuerte expansión en México y una desaceleración en Chile. Así, por ejemplo, mientras que en México la desocupación abierta se redujo desde niveles del orden de 7.4% en el tercer trimestre de 1995 a cerca de 2.8% en el cuarto trimestre de 1998, en Chile —entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998— ésta se elevó de 5.7% a 9.9%, afectando especialmente a los grupos de menores ingresos. Como consecuencia, entre los ocupados pertenecientes al decil de hogares de mayores ingresos el desempleo subió de 0.9% a 2.2%, en tanto que en el decil inferior éste aumentó de 19.7% a 36.8%. En esas circunstancias, la pobreza disminuyó en Chile desde un 19.7% de los hogares en 1996 a un 17.8% en 1998, a la vez que la indigencia prácticamente no varió (sólo pasó de 5.8% a 5.6%).

Por su parte, el dinamismo de la economía mexicana en el período reciente y las políticas sociales puestas en marcha para atender a los grupos más afectados por la crisis tuvieron como resultado una rápida recuperación de la situación social, lográndose reducir entre 1996 y 1998 el porcentaje de hogares en situación de pobreza a nivel nacional desde algo más del 43% al 38%. Al mismo tiempo, el porcentaje de hogares en situación de indigencia, o en pobreza extrema, bajó de un 16% a cerca del 13%. Simultáneamente, la aplicación de programas destinados a transferir recursos a los hogares más pobres ha logrado aminorar la severidad de la pobreza entre los grupos de más bajos ingresos.

Estas cifras ponen de manifiesto la sensibilidad de la pobreza a las oscilaciones del crecimiento económico y a los dispares efectos que, dadas las características particulares del mercado de trabajo de cada país, éstas generan en el empleo. Asimismo, resaltan el papel que pueden jugar las políticas sociales para paliar, en alguna medida, el impacto negativo de las recesiones productivas en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.

Vulnerabilidad social

Por otra parte, hacia fines de los años noventa las encuestas de opinión muestran que porcentajes crecientes de la población declaran sentirse sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión. Ello encuentra sustento en la evolución del mercado de trabajo, el repliegue de la acción del Estado, las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales, el deterioro experimentado por las expresiones tradicionales de organización social, y las dificultades de la micro y pequeña empresa para lograr un funcionamiento que las proyecte económica y socialmente.

En el mercado de trabajo se ha acentuado la precariedad del empleo, ilustrada en este estudio a través del crecimiento experimentado por la proporción de asalariados en empleos no permanentes, sin contrato de trabajo y sin seguridad social. A la vez, esta tendencia se produce en el marco de un aumento durante los años noventa de la proporción de personas ocupadas en los sectores informales o de baja productividad, que alcanzó en 1999 a alrededor del 50% de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas y porcentajes aún más elevados en las zonas rurales.

Las políticas públicas de focalización del gasto social han reducido, en diversos casos y países, la carga que para el presupuesto público representaba el financiamiento de las prestaciones para los estratos altos y parte de los estratos medios. Pero al mismo tiempo han implicado que muchos hogares de sectores medios y medio-bajos, que han debido enfrentar el rigor de la crisis ocupacional y la caída de sus ingresos, se estén viendo forzados a sufragar en forma directa —total o parcialmente— el costo de esos servicios. Paralelamente, y en concordancia con su capacidad de pago, en ocasiones esos sectores han sido además afectados por la disminución de la cobertura y calidad de las atenciones, exponiéndose incluso a ser privados de ellas en la medida en que sufren pérdidas de ingresos derivadas del mal desempeño de las economías, con el consiguiente agudizamiento de la sensación de inseguridad e indefensión.

El debilitamiento de las formas tradicionales de organización y participación social (sindicatos y organizaciones comunitarias) ha alterado los hábitos colectivos en favor de un comportamiento más individualista. En el plano político, la marginación de los jóvenes

de los partidos políticos constituye también un fenómeno de alcance regional. Asimismo, el escaso surgimiento de instituciones de reemplazo ha implicado que las personas enfrenten cada vez más aisladas su participación en el mercado, con menores grados de protección y, consecuentemente, mayor vulnerabilidad.

El escaso poder competitivo y la debilidad en términos de capital físico y humano de las microempresas se traducen en que más del 50% de los ocupados sean especialmente afectados por los habituales vaivenes de las economías latinoamericanas.

En estas condiciones, la mayoría de los hogares de América Latina están expuestos a importantes grados de vulnerabilidad social. En el segundo quinquenio de los años noventa, los gobiernos vienen enfrentando crecientes demandas por reducir esta vulnerabilidad, ejemplificadas en la lucha por establecer seguros de desempleo y otras políticas económicas y sociales que atiendan a los sectores más afectados por las crisis.

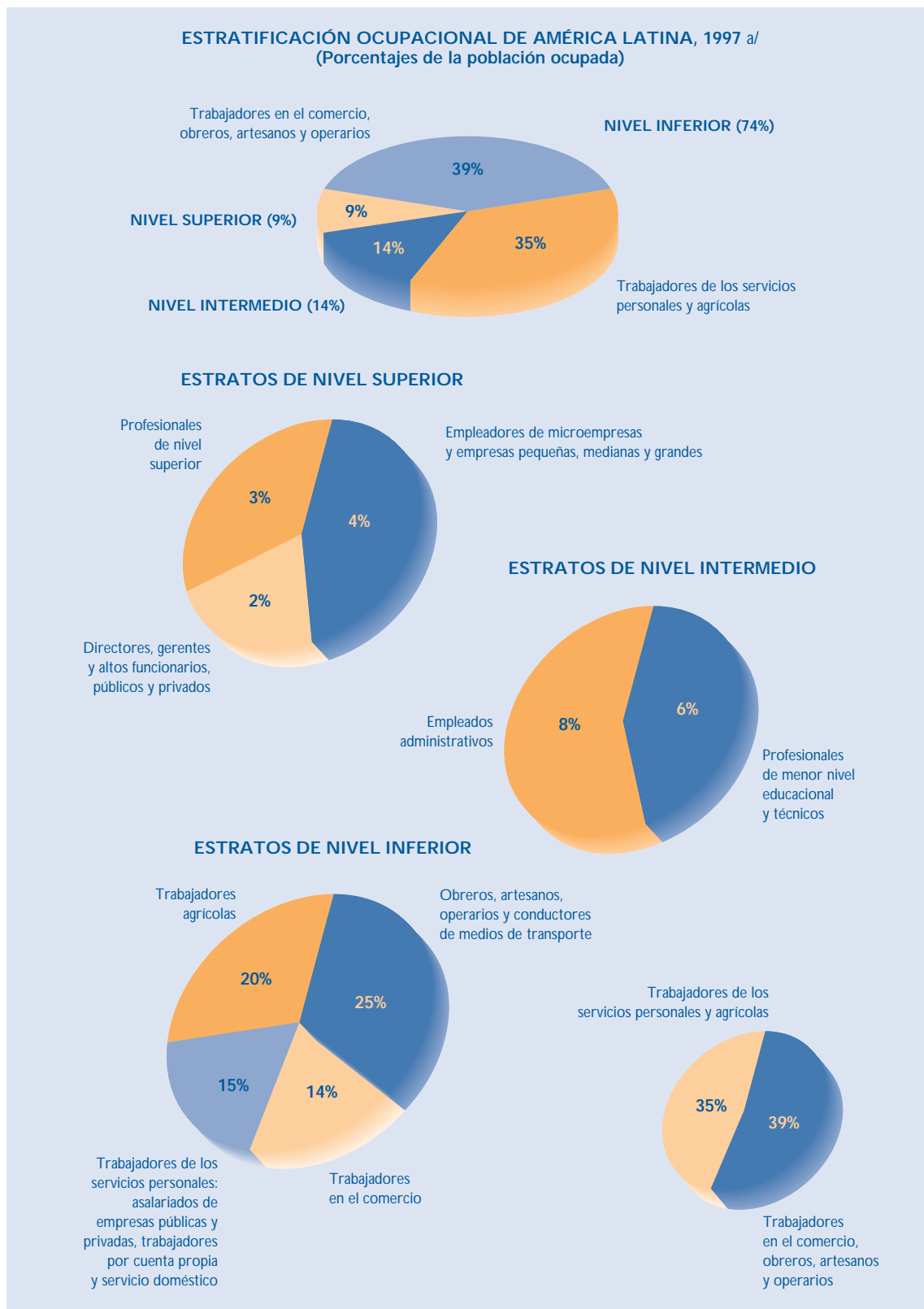
Naturalmente, los grupos pobres, y en especial aquellos que conforman los núcleos de "pobreza dura", sufren intensamente esta mayor vulnerabilidad social. En los últimos dos decenios, los pobres no indigentes y sectores medios han experimentado bruscas variaciones de sus ingresos, que en ocasiones también han afectado su acceso a los servicios básicos. Como consecuencia de ello, se ha gestado una creciente rotación de los hogares en torno a las situaciones de pobreza. Todo lo anterior se traduce en una mayor inseguridad y costos más altos para los hogares, pues quienes sufren drásticas mermas en sus ingresos deben adoptar decisiones de liquidación de bienes o de endeudamiento que normalmente implican nuevos deterioros en sus condiciones de bienestar.

Por ende, parece imprescindible establecer políticas que enfrenten tanto la pobreza como la vulnerabilidad, en el entendido que los diferentes sectores se benefician de ellas en diversos grados y formas, y por tanto requieren de distintas combinaciones y énfasis de las acciones públicas. Una vez superada la crisis de los años ochenta en muchos ámbitos, parece importante recuperar algún grado de universalidad de las políticas sociales, especialmente en áreas tan sensibles como la salud.

Estratificación social

Los profundos cambios experimentados por los mercados de trabajo en los países de América Latina han dado origen, hacia fines de los años noventa, a una nueva estratificación ocupacional. Su examen permite constatar que ésta no ha favorecido una mayor movilidad social ni tampoco una mejor distribución del ingreso. Las ocupaciones muestran ingresos que permiten agruparlas en tres niveles relativamente homogéneos: superior, intermedio e inferior. El nivel superior abarca a poco más del 9% de la fuerza de trabajo y percibe ingresos considerablemente más elevados que los demás, distanciándose de ellos con claridad; el nivel intermedio, cuya expansión en la posguerra fue uno de los símbolos de la movilidad social ascendente en algunos países de la región, sólo reúne a un 14% de la población ocupada; en tanto que el nivel inferior, compuesto por una amplia y heterogénea masa de ocupados, representa tres cuartos del total y percibe ingresos promedio que en la mayoría de los países no alcanzan por sí solos para sacar de la pobreza a una familia de tamaño y composición típicas (véase el gráfico 1). Este nivel puede ser dividido en dos subconjuntos, a los que se reconoce diferencias de productividad e ingresos. El primero comprende a los trabajadores del comercio y los obreros, artesanos y operarios, y

Gráfico 1



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

a/ Promedio ponderado de las estructuras ocupacionales de ocho países (véanse el cuadro II.1 y el recuadro II.1). En todas las figuras los valores corresponden a porcentajes sobre la población ocupada total; no incluyen a los "no clasificados".

representa alrededor del 39% del total de ocupados, en tanto que el segundo —con cerca del 34%— abarca a los trabajadores de los servicios personales y agrícolas.

En este estudio, que comprende a ocho países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Venezuela) que en conjunto abarcan alrededor del 75% de la población latinoamericana, se ha cuantificado la importancia relativa y los ingresos medios de distintos estratos ocupacionales.

El nivel superior, constituido por los empleadores, directores, gerentes y altos funcionarios públicos y privados, y los profesionales de mayor nivel de calificación, representa un 9.4% de la fuerza de trabajo ocupada y tiene un ingreso promedio de 13.7 líneas de pobreza.

El nivel intermedio de ingresos ocupacionales contempla a los profesionales de menor nivel educacional, los técnicos y los empleados administrativos; son dos estratos de ocupaciones no manuales que representan un 13.9% de la fuerza de trabajo y reciben un ingreso ocupacional promedio de 5 líneas de pobreza.

El nivel inferior comprende diferentes sectores económicos, ocupaciones manuales y no manuales y distintos grados de calificación, pero que se asemejan porque todos ellos perciben ingresos ocupacionales medios inferiores a 4 líneas de pobreza, insuficientes para evitar por sí solos la situación de pobreza de una familia promedio. Puede dividirse, como ya se mencionó, en dos subconjuntos. El primero, constituido por los trabajadores del comercio y los obreros, artesanos y operarios, abarca a un 38.7% de los ocupados, que reciben un ingreso promedio de 3.5 líneas de pobreza. El segundo, compuesto por los trabajadores de los servicios personales y agrícolas, engloba a 34.5% de la fuerza de trabajo ocupada con un ingreso medio de 2 líneas de pobreza.

De este modo, la estructura de estratificación ocupacional descrita pone en evidencia el alto grado de desigualdad existente entre los ingresos de los distintos estratos ocupacionales, lo que coincide con antecedentes recientes relativos a la distribución del ingreso de los hogares en la región.

El panorama expuesto permite retomar el importante debate que se ha dado en América Latina en torno a la conformación de "sociedades de clase media" en al menos algunos países de la región. Estudios previos de la CEPAL sobre la situación alrededor de 1970 y 1980 examinaron la viabilidad de esas sociedades. En los años setenta, la consideración de algunos países —como Argentina y Uruguay, donde la proporción de ocupaciones no manuales fluctuaba entre 35% y 40%, cifras semejantes o superiores a las existentes en la mayoría de los países europeos— hizo surgir expectativas respecto de la configuración de sociedades de este tipo. Sin embargo, ya en 1980 se constataba la incoherencia entre la expansión de la abundante oferta de mano de obra con mayor nivel educativo y la incapacidad de las economías para absorberla apropiadamente, lo que provocaba una creciente "devaluación educativa" y una tendencia a la baja de los ingresos ocupacionales de aquella. Por tal motivo, en esa oportunidad se dividió al conjunto de los estratos ocupacionales no manuales en dos grupos: el alto, formado por los empleadores, directores, profesionales y técnicos, y el bajo, por trabajadores por cuenta propia en el comercio, empleados administrativos y vendedores de comercio. Además, se consideró más pertinente que este segundo grupo no formara parte de los "estratos altos y medios", sino del "sector popular urbano", junto a todas las ocupaciones manuales urbanas, debido a su bajo nivel de ingreso.

La conclusión principal del actual estudio, que está en plena ejecución y no permite por ahora investigar estratos agrupados por actitudes y comportamientos semejantes, es que la estructura ocupacional y sus ingresos no contribuyen a la conformación de sociedades de clase media. Esta conclusión general exige, no obstante, un análisis más pormenorizado, especialmente en aquellos países que tienen niveles de ingreso promedio más elevados o estructuras sociales más equitativas.

El examen de la estratificación ocupacional en países de distinto nivel de ingreso permite verificar que aquellos de ingreso ocupacional más alto presentan una proporción mayor de la fuerza de trabajo en ocupaciones no manuales, asalariadas y no agrícolas. Un análisis más detallado permite identificar algunas relaciones de especial relevancia. La primera es el aumento de los profesionales de alta calificación en los países de mayor ingreso, que ha estado directamente vinculado en los últimos años a la creciente presencia de empresas privadas medianas y grandes y, en menor medida, a la incorporación de cuadros burocráticos y profesionales en el aparato estatal. La segunda es el menor porcentaje de los trabajadores en el comercio en los países de más alto ingreso, que en los dos países con ingreso ocupacional medio más elevado alcanza un 10.3% y en los de ingresos más bajos, un 15.3%. También en ellos existe una pronunciada participación de la fuerza de trabajo asalariada, que alcanza dentro del conjunto de ella un 57% en Chile y un 46% en Costa Rica, en contraste con un 38% en México y un 15% en El Salvador. La tercera es la mayor participación

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTRATOS OCUPACIONALES, 1997 */								
(Porcentaje de la población ocupada, de 15 años y más de edad)								
	Brasil a/	Chile b/	Colombia c/	Costa Rica	El Salvador	México b/	Panamá	Venezuela d/
Empleadores	3.8	4.1	4.4	7.5	5.2	4.8	2.9	5.1
Directores/gerentes	2.2	4.0	0.8	2.8	1.7	1.6	5.7	3.0
Profesionales	2.0	8.1	9.6	4.1	2.6	3.1	5.9	12.1
Técnicos	6.1	7.5	-	6.2	6.3	6.0	6.5	-
Empleados administrativos	7.4	9.6	8.2	8.6	4.7	8.2	10.1	9.2
Trabajadores en el comercio	12.1	9.5	16.0	11.0	16.4	14.2	10.6	17.1
Obreros/artesanos/conductores	22.6	27.4	24.9	27.2	26.8	29.2	23.5	29.1
Trabajadores de los servicios personales	15.0	16.4	15.5	15.3	13.2	13.9	16.8	15.4
Trabajadores agrícolas	22.1	12.6	20.5	16.8	23.1	18.4	17.8	8.6
No clasificados	6.7	1.0	0.1	0.5	0.2	0.6	0.1	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

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

*/ Para los años de las encuestas de cada país, véase el recuadro II.1.

a/ No se distingue entre trabajadores públicos y privados; los trabajadores agrícolas no remunerados incluyen a los trabajadores de subsistencia; y los asalariados agrícolas que declaran no saber el número de empleados de la empresa en que trabajan, se consideró que lo hacían en las empresas pequeñas.

b/ No se distingue entre trabajadores públicos y privados.

c/ No se distingue el tamaño de los establecimientos, ni los profesionales de los técnicos.

d/ No se distingue entre los tamaños de establecimiento mediano y grande, ni entre profesionales y técnicos. Además, a los trabajadores de los servicios se les agregaron los trabajadores domésticos.

de los trabajadores de los servicios personales en los países de más alto ingreso, pero sus características ocupacionales no difieren, ya que en ambos tipos de países sólo un tercio es asalariado en empresas medianas y grandes mientras que el resto trabaja en micro y pequeñas empresas, por su cuenta o como empleados domésticos. Finalmente, la cuarta es que los trabajadores agrícolas son proporcionalmente menos en los países de mayor ingreso que en los de menor, pero la proporción de asalariados es más elevada, al igual que la de éstos ocupados en empresas medianas y grandes (véase el cuadro 1).

El examen de los ingresos asociados a la estratificación ocupacional muestra que el aumento relativo de las ocupaciones no manuales en los países de más alto ingreso ocupacional medio ha provocado una gran diversificación de ellas y un incremento considerable de la desigualdad de sus ingresos, contribuyendo a mantener una estratificación ocupacional polarizada (véase el cuadro 2).

Por su parte, en los países de menor nivel de ingreso ocupacional medio son sustancialmente más altos el número de ocupaciones y la proporción de fuerza de trabajo que percibe ingresos laborales inferiores a un valor mínimo necesario para que una familia de características promedio pueda situarse fuera de la pobreza, valor que en los ocho países estudiados oscila entre 2 y 3.3 líneas de pobreza per cápita. Además del nivel de ingreso ocupacional medio, influyen en la incidencia de la pobreza nacional el porcentaje de desempleo, la densidad ocupacional de los hogares y la proporción que representan los ingresos no laborales en el ingreso familiar total.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): INGRESOS PROMEDIO DE LOS ESTRATOS OCUPACIONALES, 1997 ^{a/} (En equivalentes de líneas de pobreza)								
	Brasil ^{a/}	Chile ^{b/}	Colombia ^{c/}	Costa Rica	El Salvador	México ^{b/}	Panamá	Venezuela ^{d/}
Empleadores	18.4	34.6	9.4	8.8	8.1	14.0	15.6	11.4
Directores/gerentes	12.3	16.2	9.0	12.1	11.3	11.0	10.2	6.6
Profesionales	20.5	15.4	6.8	11.3	8.8	7.8	13.0	4.9
Técnicos	5.6	9.1	-	8.3	5.5	4.3	7.6	-
Empleados administrativos	5.7	5.4	4.1	6.0	4.4	4.0	4.8	2.4
Trabajadores en el comercio	4.4	4.5	2.8	4.9	2.4	2.6	4.1	3.9
Obreros/artesanos/conductores	4.0	5.0	2.9	4.9	3.0	2.6	4.6	3.2
Trabajadores de los servicios profesionales	2.2	3.2	2.2	3.4	2.7	1.9	2.6	2.0
Trabajadores agrícolas	1.5	3.9	2.7	4.4	1.6	1.6	2.4	2.2
Total	4.5	7.4	3.5	5.7	3.3	3.4	5.2	3.7

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

^{a/} Para los años de las encuestas de cada país, véase el recuadro II.1.

^{a/} No se distingue entre trabajadores públicos y privados; los trabajadores agrícolas no remunerados incluyen a los trabajadores de subsistencia; y los asalariados agrícolas que declaran no saber el número de empleados de la empresa en que trabajan, se consideró que lo hacían en las empresas pequeñas.

^{b/} No se distingue entre trabajadores públicos y privados.

^{c/} No se distingue el tamaño de los establecimientos, ni los profesionales de los técnicos.

^{d/} No se distingue entre los tamaños de establecimiento mediano y grande, ni entre profesionales y técnicos. Además, a los trabajadores de los servicios se les agregaron los trabajadores domésticos.

Se constata, asimismo, que en la generalidad de los países analizados prevalecen estructuras muy desiguales de distribución del ingreso del trabajo, con la sola excepción de Costa Rica. Ese alto grado de desigualdad se manifiesta en países con niveles diferentes de ingreso ocupacional medio, lo que reafirma la idea de que un mayor nivel de ingreso no contribuye necesariamente a una distribución más equitativa de éste.

El aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo ha contribuido en general a incrementar su ingreso ocupacional. De acuerdo a la educación, los estratos ocupacionales pueden ordenarse también en tres niveles. El superior, que abarca a los profesionales cuyo nivel educativo, de casi 15 años, es claramente más alto que el del resto de los estratos, y que representa aproximadamente el 3% del total de los ocupados. El intermedio, formado por los directores y gerentes, los técnicos, los empleados administrativos y los empresarios, con niveles educativos que fluctúan entre 9 y 12 años de estudio, y que representan el 20% de la fuerza de trabajo ocupada. Y el inferior, que cubre el rango de 2.9 a 7.3 años de estudio, y que comprende al resto de los estratos ocupacionales urbanos, cuya educación varía entre 5.5 y 7.3 años de estudios, y a los estratos agrícolas en los que ésta alcanza sólo a 2.9 años (véase el cuadro 3).

Estos promedios, que ocultan algunas diferencias entre países, confirman en general la idea convencional de que existe una relación estrecha entre el nivel educativo que se posee y el ingreso ocupacional que se recibe. Sin embargo, existen excepciones importantes, como las ocupaciones no manuales de nivel inferior, que tienen ingresos ocupacionales

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): NIVEL EDUCATIVO PROMEDIO DE LOS ESTRATOS OCUPACIONALES, 1997 ^{a/} (Años de estudio)							
	Brasil ^{a/}	Chile ^{b/}	Colombia ^{c/}	Costa Rica	El Salvador	Panamá	Venezuela ^{d/}
Empleadores	9.0	12.4	7.8	8.0	7.0	10.9	9.0
Directores/gerentes	10.7	11.4	14.2	13.4	15.0	13.4	13.7
Profesionales	15.0	16.3	14.3	14.3	17.0	16.3	14.2
Técnicos	11.2	13.4	-	13.2	13.0	14.6	-
Empleados administrativos	10.1	12.5	11.0	10.9	11.5	12.6	10.8
Trabajadores en el comercio	7.0	10.2	7.7	8.0	5.5	9.5	8.0
Obreros/artesanos/conductores	5.3	9.5	6.7	6.8	6.1	8.7	7.4
Trabajadores de los servicios profesionales	4.8	9.0	6.4	6.5	5.2	7.6	6.7
Trabajadores agrícolas	2.5	6.4	3.4	4.7	2.6	4.9	4.0
Total	6.1	10.4	7.3	7.9	6.2	9.5	8.5

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

^{a/} Para los años de las encuestas de cada país, véase el recuadro II.1.

^{a/} No se distingue entre trabajadores públicos y privados; los trabajadores agrícolas no remunerados incluyen a los trabajadores de subsistencia; y los asalariados agrícolas que declaran no saber el número de empleados de la empresa en que trabajan, se consideró que lo hacían en las empresas pequeñas.

^{b/} No se distingue entre trabajadores públicos y privados.

^{c/} No se distingue el tamaño de los establecimientos, ni los profesionales de los técnicos.

^{d/} No se distingue entre los tamaños de establecimiento mediano y grande, ni entre profesionales y técnicos. Además, a los trabajadores de los servicios se les agregaron los trabajadores domésticos.

claramente más bajos que los que debieran esperarse dado su nivel ocupacional. También esa devaluación educativa se hace evidente para algunos estratos medios, como los empleados administrativos en el caso de Chile. Las cifras, además, destacan el efecto del patrimonio en los estratos ocupacionales de ingresos altos.

Ampliando el ámbito del examen, el hogar constituye una unidad fundamental para analizar la temática del bienestar. En esta ocasión se ha hecho un esfuerzo importante para establecer vínculos entre la estratificación ocupacional, los ingresos derivados de ella y algunas características del hogar, tales como el número de ocupados, su tamaño y la importancia relativa que tienen los ingresos ocupacionales y los no ocupacionales.

La evidencia empírica demuestra que si se ordenan los hogares a partir de la ocupación del principal perceptor, los promedios de ingreso de los hogares se alinean en forma concordante con aquella derivada de agrupar a los ocupados según sus ingresos del trabajo; lo que pone de manifiesto la fuerte influencia del ingreso del principal perceptor en el ingreso total del hogar. El ingreso per cápita de los hogares en que éste pertenece a una categoría ocupacional de nivel superior, fluctúa entre 5.3 y 6.3 líneas de pobreza; si el principal perceptor es técnico, alcanza a 2.9; empleado administrativo, 2.6; trabajador en el comercio, 2.0; obrero y artesano, 1.5; trabajador de los servicios personales, 1.2; y trabajador agrícola, 0.9 líneas de pobreza.

Sin embargo, alrededor de la mitad de los hogares incorporan a la fuerza de trabajo a más de un miembro activo. Cuando los ingresos ocupacionales del principal perceptor no resultan suficientes, el aumento de la densidad ocupacional suele ser un medio eficaz para que el hogar evite la pobreza, reduzca su severidad o mejore sus posibilidades de movilidad social.

En el conjunto de los ocho países, el 49% de los hogares tiene más de un ocupado, mientras que el 40.6% tiene sólo un ocupado y un 10.4% no tiene ocupados; de estos últimos, 9.2% están encabezados por jefes inactivos y 1.2% por jefes desocupados. El número promedio de ocupados por hogar es de 1.9 si se consideran sólo los hogares con ocupados, y de 1.6 si se consideran todos los hogares. Los países con mayor ingreso ocupacional tienen un número inferior al promedio (Chile 1.4, Costa Rica y Panamá 1.5, considerando a todos los hogares) y los de menor ingreso ocupacional entre 1.6 y 1.9 (véase el cuadro 4).

Las diferencias de ingreso per cápita entre los hogares con un ocupado y con más de uno son de 17% en Brasil, de 30% en Chile, de poco más de 40% en Colombia y Costa Rica, y nulas en México. En estas diferencias, escasas o nulas en algunos países, influye el hecho que son los hogares numerosos los que más miembros incorporan a la ocupación, poniendo al mismo tiempo de manifiesto, por una parte, que sin la ocupación adicional muchos de ellos habrían quedado en una situación muy deteriorada y, por otra, que en algunos casos esas nuevas ocupaciones suponen un incremento apreciable del bienestar.

De este modo, los rasgos que presenta actualmente la estratificación ocupacional en América Latina muestran que las diferencias entre los ingresos de distintas ocupaciones juegan un papel central en la estratificación de los hogares según su nivel de ingreso. Es también evidente que en la mayoría de los países aquí estudiados, los hogares numerosos en que el principal perceptor pertenece al estrato ocupacional inferior estarían en una situación sumamente precaria si no pudieran recurrir al aumento del número de ocupados por hogar, hecho que en muchos de ellos conspira contra el nivel educacional de los hijos. A la vez, es en los estratos medios donde en general el número de ocupados puede jugar un papel

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN NÚMERO DE OCUPADOS, TIPO DE JEFE Y CONDICIÓN DE POBREZA, 1997 ^{a/} (Porcentajes)											
	Distribución de los hogares						Proporción de hogares pobres en cada categoría				
	Total	Sin ocupados			Con un ocupado	Con más de un ocupado	Total	Sin ocupados		Con un ocupado	Con más de un ocupado
		Jefe inactivo	Jefe desocupado	Total				Jefe inactivo	Jefe desocupado		
Brasil	100.0	10.3	1.3	11.6	37.8	50.6	28.6	21.2	77.8	32.9	25.7
Chile	100.0	11.7	2.6	14.3	45.1	40.6	17.8	21.2	73.8	23.2	7.2
Colombia	100.0	7.1	1.5	8.6	44.0	47.4	44.9	51.6	83.4	53.5	34.7
Costa Rica	100.0	9.6	0.9	10.5	45.9	43.6	20.2	52.7	88.7	23.5	8.3
El Salvador	100.0	8.2	1.9	10.1	42.4	47.4	48.0	56.3	76.9	53.7	40.3
México	100.0	7.2	0.2	7.4	44.7	47.9	38.0	36.9	38.4	38.3	37.9
Panamá	100.0	9.8	2.1	11.9	46.4	41.6	27.2	37.8	79.5	32.5	16.0
Venezuela	100.0	5.2	1.4	6.6	40.8	52.6	42.3	52.2	85.2	54.6	30.6
Total	100.0	9.2	1.2	10.4	40.6	49.0	32.1	29.5	70.6	36.4	28.0

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

a/ Para los años de las encuestas de los países, véase el recuadro II.1.

relevante en términos de movilidad social. Por último, en los hogares en que el principal perceptor pertenece al estrato inferior, el incremento del número de ocupados cumple un papel muy importante en la disminución de la severidad de la pobreza en los países de menor ingreso ocupacional per cápita, y en la reducción de la incidencia de la pobreza, en aquellos de mayor ingreso ocupacional per cápita.

Condiciones de vida de los adultos mayores

En el marco de la celebración, en 1999, del Año Internacional de las Personas de Edad, y con el propósito de contribuir al desarrollo de estrategias que permitan ir "Hacia una sociedad para todas las edades", la CEPAL inició diversas actividades. Entre otras, se ha propuesto examinar los desafíos que plantea el envejecimiento poblacional y emprender investigaciones acerca de las condiciones de vida de los adultos mayores en la región.

Los desafíos que surgen del envejecimiento poblacional, que en mayor o menor medida enfrentan los países latinoamericanos y caribeños, atañen a tres planos fundamentales: el mercado, la sociedad y el Estado. El envejecimiento de la población produce modificaciones tanto a nivel del mercado de trabajo, como en los de bienes y servicios; genera nuevas formas de organización de la familia, así como diversas respuestas de la comunidad y la sociedad civil frente a los cambios del nivel de bienestar, de integración social y de empleo del tiempo libre de los adultos mayores; plantea al Estado nuevas tensiones sociales vinculadas a las necesidades de financiamiento de los sistemas de salud y previsión, a los cambios en las relaciones de dependencia económica entre generaciones y a la competencia intergeneracional por los puestos de trabajo.

Ante el envejecimiento de su población, los países latinoamericanos enfrentan situaciones diversas, que naturalmente guardan relación con la etapa de la transición demográfica por la que atraviesan. Aquellos más avanzados en ese proceso, y cuya población de 60 y más años de edad representa actualmente más del 10% del total, son los primeros en encarar los desafíos sociales y económicos que este fenómeno implica. Sin embargo, en las próximas décadas esos desafíos recaerán principalmente en los países que hoy se encuentran en plena transición demográfica, es decir, los más poblados de la región y cuyos niveles de pobreza siguen siendo elevados.

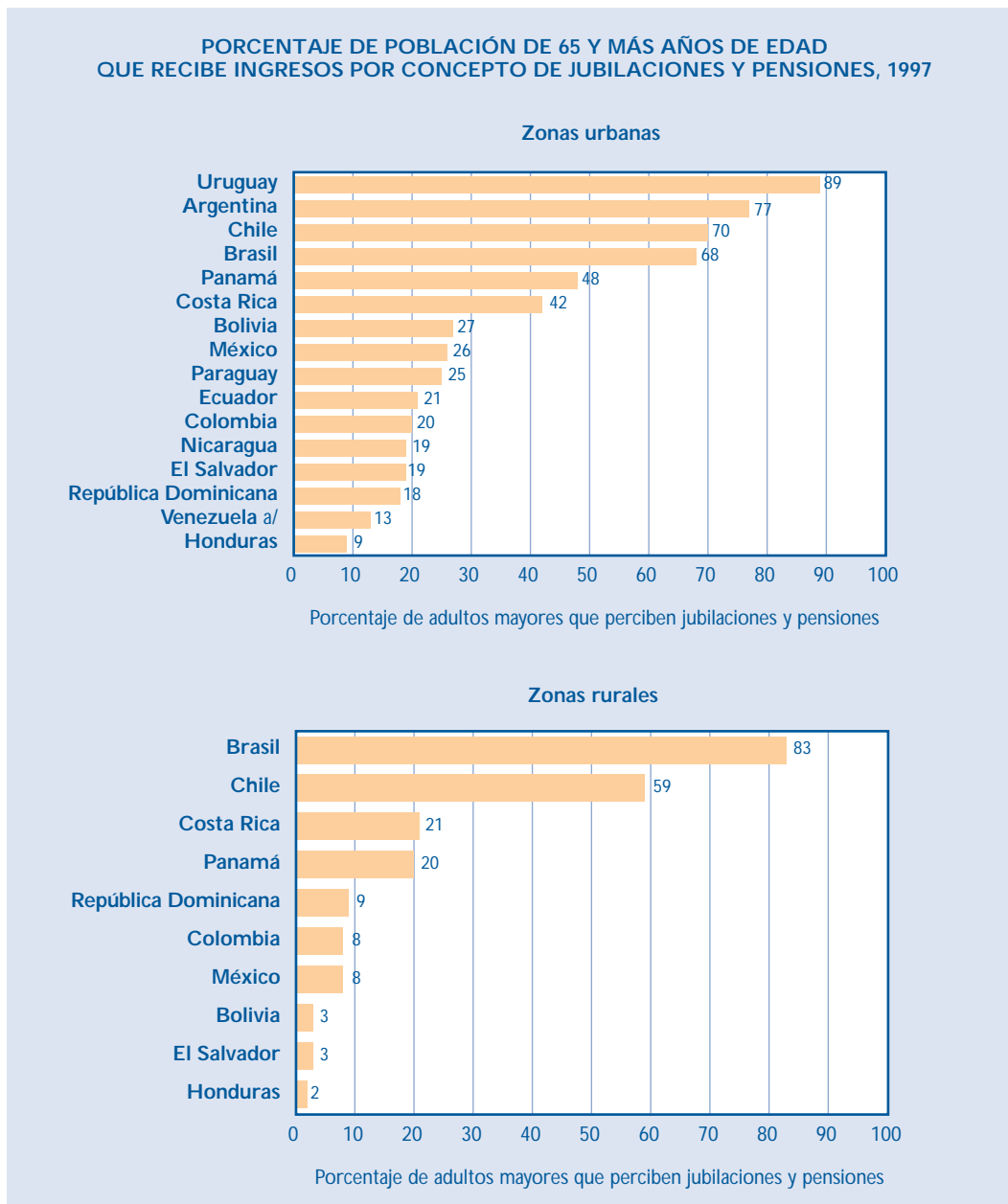
Hacia fines de los años noventa, la gravitación de la población de 60 y más años de edad dentro del total se traduce en que, como promedio, uno de cada cuatro hogares latinoamericanos tiene entre sus miembros al menos un adulto mayor. Junto a lo anterior, y principalmente como consecuencia de su situación socioeconómica, la gran mayoría de estos adultos viven en hogares extendidos o compuestos, y sólo una fracción reducida —inferior a 30%— logran vivir en unidades familiares autónomas.

En gran medida, los arreglos familiares constituyen una respuesta a los bajos niveles de ingreso y a la situación de vulnerabilidad que enfrenta la población adulta mayor como consecuencia de los bajos niveles de cobertura de los sistemas previsionales y de salud en la región. En efecto, en la mayoría de los países, más de la mitad de los adultos mayores no reciben jubilaciones y pensiones, lo que refuerza la necesidad de obtener ingresos a través de su participación en el mercado laboral (véase el gráfico 2). Más aún, entre el 40% y el 60% de la población de 60 y más años de edad no perciben ingresos por ninguna de estas fuentes. Las estimaciones basadas en datos de encuestas de hogares ponen de manifiesto que en 10 de 16 países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) el sistema previsional a mediados de los años noventa cubría a no más del 25% de las personas que habían alcanzado la edad de jubilación.

Aunque varios países introdujeron cambios importantes en sus sistemas previsionales durante las décadas de 1980 y 1990, es probable que no se logren aumentos significativos de cobertura en los próximos años en la medida en que los beneficios sigan dependiendo fuertemente de una inserción en el sector formal de la economía durante la vida activa —sector que desde mediados de la década de 1980 no ha visto acrecentada su gravitación en el total del empleo. A lo anterior se agrega el hecho que la mantención de sistemas jubilatorios de baja cobertura propende a beneficiar a la población de mayor educación, y que durante la vida activa tuvo ingresos laborales más elevados. Así, en los países de muy baja cobertura previsional la proporción de población beneficiaria con 10 y más años de educación sextuplica, en promedio, a la de aquella con menos de 6 años de estudio. Estas diferencias se reducen a menos de un tercio en los países de la región con niveles intermedios de cobertura previsional, para casi desaparecer en aquellos en que alrededor del 70% de la población de 60 y más años de edad está cubierta.

La ampliación de la cobertura no sólo mejora los niveles de bienestar de la población adulta mayor sino que, además, atenúa en algunos casos y reduce en forma importante en otros, la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, en los países de la región que presentan un nivel de cobertura previsional muy bajo, inferior al 30% de la población de 65 y más años de edad, el efecto agregado en la distribución del ingreso es muy bajo, de modo que el índice de concentración de Gini prácticamente no varía —se reduce en menos de 3%— cuando de los ingresos familiares se restan aquellos provenientes del sis-

Gráfico 2



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

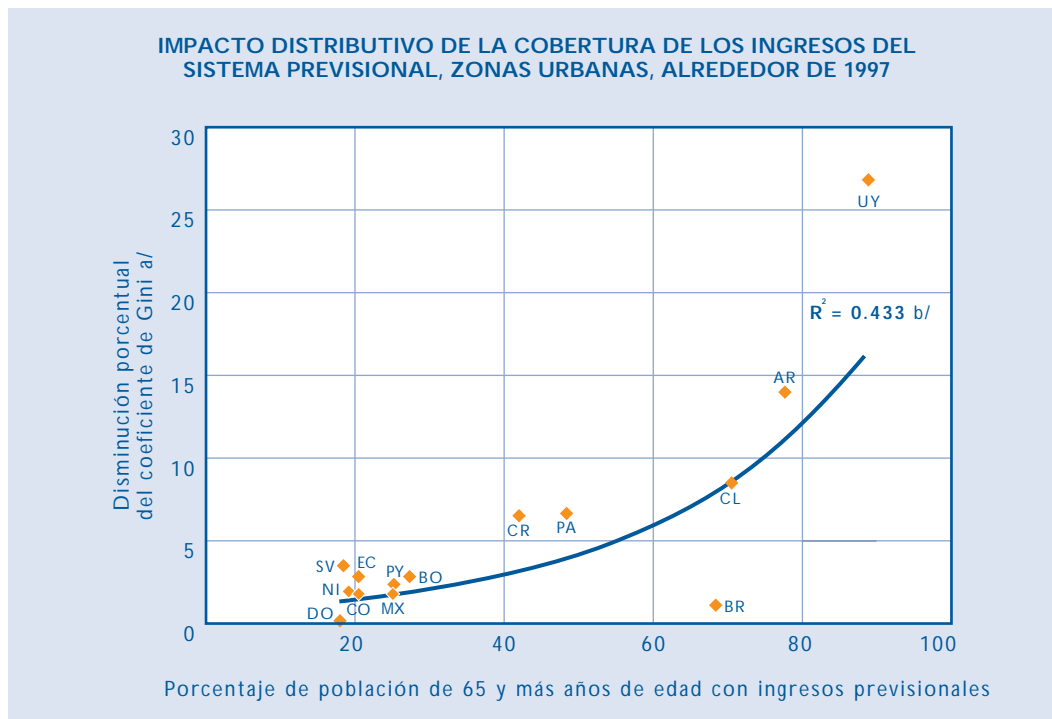
a/ Corresponde al total nacional.

tema previsional. Esa variación se eleva considerablemente en los países que han alcanzado una cobertura intermedia: entre 40% y 50%, en cuyo caso el coeficiente de Gini disminuye bastante más: entre 6% y 8%; y alcanza variaciones de 14% y 26% en los casos de Argentina y Uruguay, respectivamente, donde la cobertura previsional beneficia a más del 75% de la población adulta mayor urbana (véase el gráfico 3). De allí que los ingresos por jubilaciones y pensiones adquirirán una importancia cada vez mayor con el envejecimiento poblacional, haciendo de la cobertura de los sistemas previsionales y del nivel de los ingresos derivados de éstos un componente cada vez más importante de las políticas públicas en las próximas décadas.

De todas maneras, del examen efectuado se desprende que la situación socioeconómica de los adultos mayores ha registrado mejoras significativas de 1990 a 1997, derivadas principalmente del crecimiento económico predominante en el período. En Brasil y Uruguay, esa mejoría fue particularmente importante como consecuencia de reformas constitucionales que repercutieron en sus sistemas de seguridad social.

Entre las mejoras aludidas, cabe destacar la reducción de la pobreza entre la población adulta mayor en dos tercios de los países analizados, que obviamente está asociada al avance registrado por el conjunto de la sociedad en este aspecto, unido a aumentos moderados tanto en la cobertura del sistema previsional como en la proporción de adultos mayores que trabajan, y en los ingresos reales obtenidos por uno u otro concepto. Así, de 1990 a 1997 el porcentaje de personas de 60 y más años de edad que perciben ingresos por jubilaciones y pensiones creció en promedio cerca de 3 puntos porcentuales en las zonas urbanas. Conviene señalar, por último, que en la gran mayoría de los países, y tanto en las zonas urbanas como en las rurales, se registró durante los primeros ocho años de la década pasada una reducción o mantención del porcentaje de personas de 60 y más años de edad que no reciben ingresos por ninguna de las dos fuentes analizadas: previsión o trabajo. Sin embargo, continuó siendo muy elevada la proporción de adultos mayores en esa situación (un tercio de ellos) de alta vulnerabilidad socioeconómica.

Gráfico 3



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

a/ Se refiere a la disminución porcentual del coeficiente de Gini del ingreso de los hogares al considerar dentro del ingreso total del hogar los ingresos provenientes del sistema previsional.

b/ Coeficiente que resulta de un ajuste exponencial.

Oportunidades de bienestar en la infancia y adolescencia

No obstante que durante los primeros 8 años de la década la incidencia de la pobreza en América Latina se redujo en un número importante de países, y con más notoriedad en las zonas urbanas, prácticamente se mantuvo en alrededor de 100 millones el número total de niños y adolescentes (menores de 20 años) en situación de pobreza. El crecimiento de la población, junto con la crisis del bienio 1998-1999, que trajo consigo deterioros en materia de pobreza en algunos países y la atenuación de la tendencia favorable que se venía observando en otros, hacen suponer que este número bordearía los 117 millones hacia el año 2000. Esta cifra indica que más de la mitad de la población en pobreza de la región (alrededor del 52%) estaría integrada por niños y adolescentes. De ese total, cerca de 39 millones serían menores de entre 0 y 5 años de edad, y alrededor de 43 millones tendrían entre 6 y 12 años. Al iniciarse el siglo XXI, más de la mitad de la población en pobreza son niños y adolescentes, en tanto que más de la mitad de los niños y adolescentes se encuentran en esa situación.

El examen de las cifras de incidencia de la pobreza por estratos de edad correspondientes a 16 países latinoamericanos, señala que este fenómeno afecta proporcionalmente más a los niños y adolescentes. En efecto, hacia 1997 el porcentaje de niños de 0 a 5 años de edad en situación de pobreza (58%) era 14 puntos superior al del conjunto de la población; entre los niños de 6 a 12 años la incidencia era 13 puntos porcentuales mayor que ese promedio, mientras que entre los de 13 a 19 años era 3 puntos porcentuales más alta. Esto se explica por la marcada vulnerabilidad de las familias más extensas —con un mayor número de niños—, pues son precisamente aquellas las que tienen un menor número de perceptores en relación con el total de miembros, al mismo tiempo que se encuentran en una fase más temprana del ciclo de vida familiar y cuentan con menos recursos, a lo que contribuye el hecho que las tasas de participación femenina (de cónyuges) en esa etapa son más bajas.

Con el fin de analizar los principales factores determinantes de las oportunidades de bienestar durante la infancia, se consideraron las condiciones de riesgo que enfrentan los menores de seis años de edad, sobre todo la proporción de niños y niñas cuya madre tiene bajo nivel educacional, pues es ella quien realiza buena parte del cuidado y socialización de los niños en la etapa preescolar. De hecho, la instrucción de la madre, como lo han demostrado diversos estudios, es el factor socioeconómico más directamente asociado a la mortalidad y morbilidad de los menores. Los antecedentes provenientes de las encuestas de hogares señalan que no obstante la mejora de los niveles educacionales de la población latinoamericana —aumento de la cobertura de la educación secundaria y elevación del promedio de años estudio, especialmente de las mujeres—, hacia fines de los años noventa, en 10 de 16 países el porcentaje de niños urbanos en edad preescolar, cuya madre no completó la educación primaria, varía entre 40% y 50%, y en los seis restantes ese porcentaje fluctúa entre 13% y 18%. En las zonas rurales de 6 de 10 países analizados este porcentaje se sitúa entre 65% y 85%, y en los cuatro países restantes, entre 30% y 40%. En la mayoría de los países de la región una proporción muy alta de los menores que integran la nueva generación ingresará al ciclo primario e iniciará la acumulación de capital educativo con claras desventajas en comparación con las mayores oportunidades de los niños provenientes de hogares con un mejor clima educacional.

MAGNITUD DE LA POBREZA a/ EN AMÉRICA LATINA b/ SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1990-1997 (Porcentaje de personas)							
Año	Total población	Grupo de edad			Total 0 a 19 años	Total 20 años y más	
		0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 19 años			
Nacional	1990	48	59	59	50	56	40
	1997	44	58	57	47	54	35
Urbano	1990	41	51	52	44	49	35
	1997	37	49	48	40	46	29
Rural	1990	65	74	74	64	71	57
	1997	63	75	76	66	73	55
Población en situación de pobreza (en miles)							
Nacional	1990	200 200	37 375	41 608	31 487	110 470	89 730
	1997	204 000	36 871	41 199	32 525	110 594	93 406
Urbano	1990	121 700	20 872	24 335	19 943	65 150	56 550
	1997	125 800	21 428	24 589	20 787	66 804	58 996
Rural	1990	78 500	16 503	17 273	11 544	45 320	33 180
	1997	78 200	15 443	16 610	11 738	43 791	34 409

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países y cifras de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

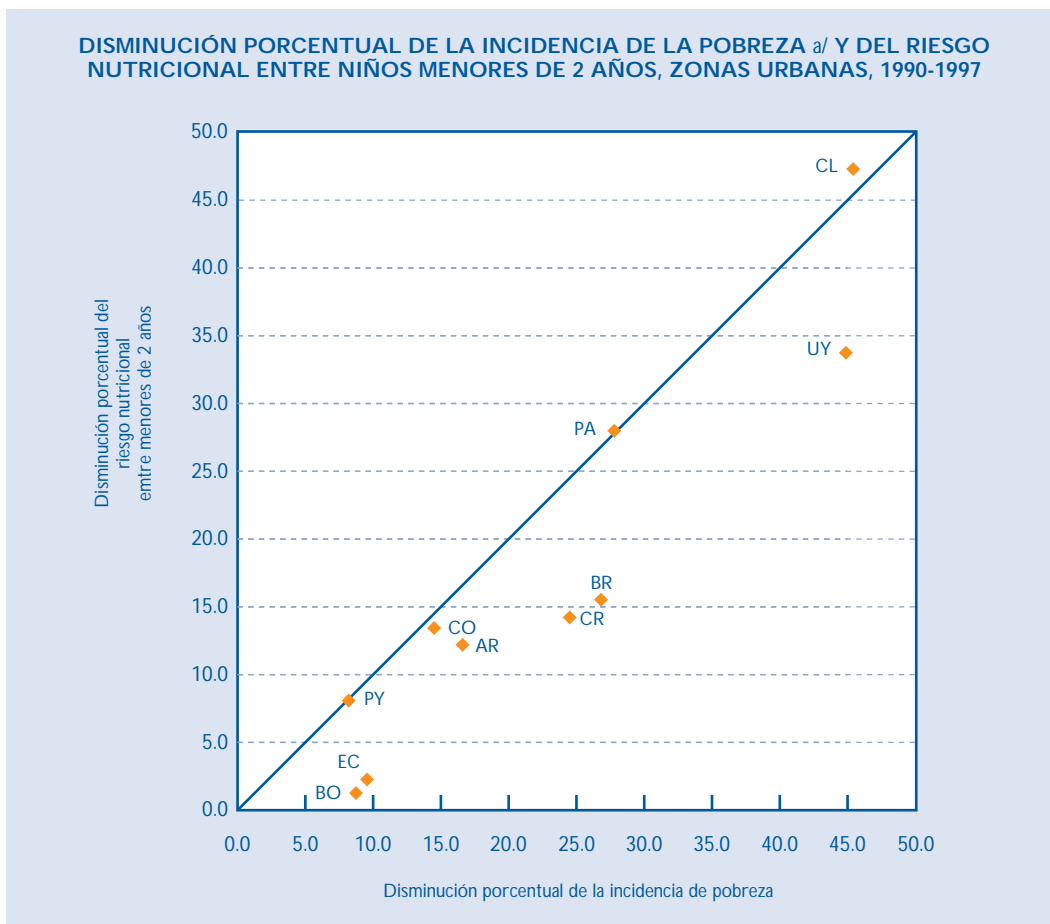
a/ Se refiere al porcentaje y número de personas en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

b/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Lo anterior se hace evidente al examinar las desigualdades que enfrentan los niños de distintos estratos sociales en relación con uno de los factores de riesgo más importantes: la inseguridad alimentaria durante los primeros años de vida. La inadecuada alimentación, el efecto y la prevalencia de enfermedades infecciosas y sus consecuencias en materia de desnutrición a edades tempranas, son determinantes en su crecimiento de mayor importancia que los factores genéticos, y la desnutrición infantil es, por ello, una de las variables más sensibles a las condiciones socioeconómicas de la población. La extrema escasez de recursos del hogar para satisfacer las necesidades básicas del conjunto de sus miembros y su bajo clima educacional son, por las razones indicadas, determinantes principales del riesgo alimentario de la población infantil.

Alrededor de 1997, el porcentaje de niños menores de dos años que vivían en hogares con un ingreso por miembro inferior al 75% del valor de la línea de pobreza y cuya madre no había completado la educación primaria (indicador de alto riesgo nutricional), fluctuaba entre 20% y 50% en la gran mayoría de los países de la región. Estos elevados porcentajes —estrechamente correlacionados con las tasas de desnutrición y de mortalidad infantil registradas en los países— ponen de manifiesto la persistencia de factores de extrema vulnerabilidad para la infancia en la región. Importa destacar que si bien entre 1990 y 1997 se lograron reducciones significativas de la pobreza urbana, el riesgo nutricional que enfrentan los menores de 2 años, asociado a condiciones estructurales de pobreza, en la mayoría de los países se redujo a una tasa bastante menor, como se ilustra en el gráfico 4. El factor aludido y otros elementos de riesgo son determinantes de las diferencias de logro educacional entre los niños de distintos estratos socioeconómicos y, por esa vía, de sus oportunidades futuras de bienestar.

Gráfico 4

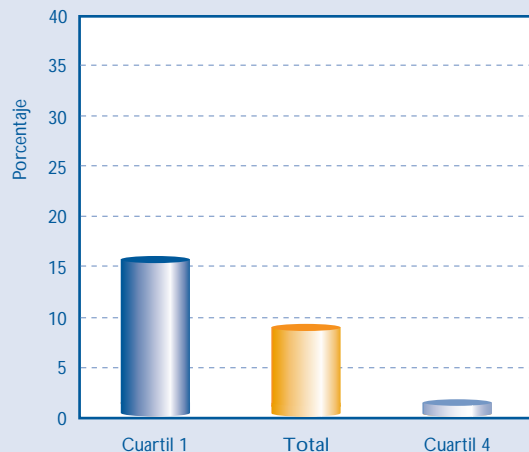


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^{a/} Se refiere a la variación porcentual de la incidencia de pobreza urbana a nivel de personas.

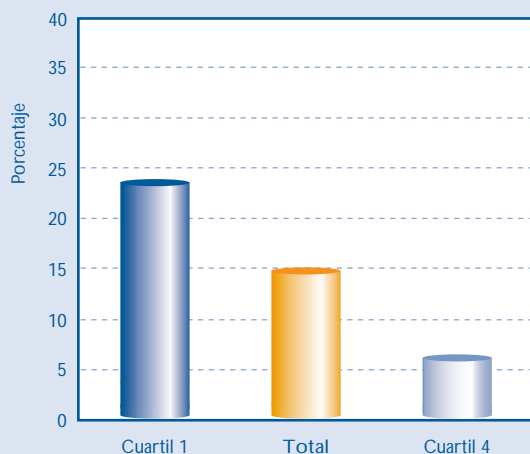
En efecto, la elevada deserción escolar antes de que se complete la educación primaria o básica en numerosos países, y las diferencias de logro entre los niños y niñas provenientes de distintos estratos de ingreso, indican que ya durante el primer ciclo de acumulación de capital educacional los factores de riesgo asociados a las condiciones del hogar de origen repercuten de manera diferencial en el desempeño de los niños de distintos estratos socioeconómicos (véase el gráfico 5).

PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS DE 14 AÑOS DE EDAD QUE NO HABÍAN COMPLETADO 6 AÑOS DE ESTUDIO, EN CUARTILES a/ EXTREMOS DE LA DISTRIBUCIÓN, ZONAS URBANAS, ESTIMACIÓN AL AÑO 2000 b/

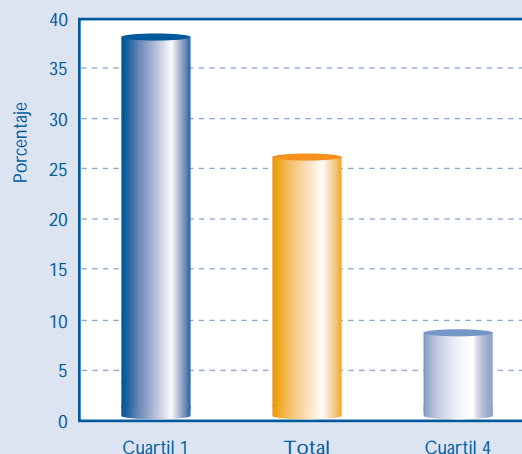
Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay



Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela



Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana



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

a/ Las cifras de los cuartiles 1 y 4 se refieren a niños del 25% de hogares de menores ingresos y del 25% de hogares de mayores ingresos, respectivamente.

b/ Corresponde al promedio simple de los países.

Agenda social : drogas

Los problemas asociados a la producción, el tráfico y consumo de drogas en América Latina afectan la calidad de vida de la población, están ligados a formas de exclusión social y debilidad institucional, generan mayor inseguridad y violencia, y corroen la gobernabilidad en algunos países. La inquietud ciudadana y la evaluación de los gobiernos han conducido a emplear mayores esfuerzos y recursos en fortalecer organismos y políticas públicas orientadas a reducir la oferta y demanda de drogas, y abordar delitos y consecuencias derivadas del mercado y el uso de drogas.

En el contexto político internacional, el tema de las drogas ha ido adquiriendo peso y presencia progresiva, y los acuerdos intergubernamentales en esta materia se extienden con frecuencia creciente. Importa destacar que el tema de las drogas es cada vez más central en las Cumbres presidenciales hemisféricas. Tanto en la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, como en las posteriores, y en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado a la lucha contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas, celebrado entre el 8 y el 10 de junio de 1998, se ha consolidado un nuevo consenso internacional cuya orientación supone la cooperación multilateral y bilateral en el marco de la llamada **responsabilidad compartida**; un sistema de evaluación imparcial y técnica de los avances realizados por los países en acciones relacionadas con el nuevo consenso, que coloca como evaluador a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), organismo dependiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA); la preeminencia de un horizonte regional (las Américas sobre todo, pero también el hemisferio que incluye la Unión Europea) con la idea de "delito transnacional" asociado al tráfico internacional de drogas y delitos conexos; y un enfoque integral que considere todos los aspectos que van de la oferta a la demanda de drogas ilícitas y delitos conexos, y que permita ampliar la comprensión del problema a nivel hemisférico.

El problema de las drogas en América Latina

América Latina concentra la totalidad de producción global de hoja de coca, pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína del mundo. Casi toda esta producción de hoja de coca se concentra en Bolivia, Colombia y Perú y las estimaciones de hectáreas cultivadas muestran, durante la década de 1990, una tendencia creciente en Colombia —pese a esfuerzos significativos de represión—, y decreciente en Bolivia y Perú.

La región posee, además, una producción de marihuana que se extiende hacia distintos países y zonas, destinada tanto al consumo interno como a la exportación. Y, crecientemente, produce amapola y elabora opio y heroína. En relación con el tráfico, la zona del Caribe sigue siendo la ruta más frecuente para el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, pero la ruta del Pacífico, pasando por Centroamérica, ha ganado importancia relativa. Recientemente ha cobrado auge el transporte fluvial desde los países productores de coca-cocaína a través de Brasil.

Grandes poblaciones de campesinos e indígenas se han incorporado a los narcocultivos y esta situación se mantiene debido a que la rentabilidad de los cultivos ilícitos permite mayores ingresos económicos. Las mayores dificultades para la sustitución de cultivos radi-

can en la brecha de precios entre productos lícitos y drogas ilícitas, pero también en la falta de acceso de los campesinos e indígenas a crédito, tecnología y mercados oportunos para sus productos tradicionales, y a los problemas asociados al acceso a la tierra por parte de los pequeños agricultores.

En muchos enclaves urbanos de América Latina, el tráfico de drogas genera o refuerza una cultura de la ilegalidad que afecta a las normas de sociabilidad. En esta cultura, el crimen es aceptado como mecanismo de resolución de conflictos, los consumidores de bajos recursos se incorporan al tráfico para proveerse de drogas, los barrios de mayor tráfico devienen más violentos e inseguros, y aumenta la percepción de inseguridad de los habitantes. Actualmente, así como el gran tráfico constituye una permanente amenaza de corrupción a estamentos públicos y financieros por los altos montos de dinero que maneja, el microtráfico constituye una permanente amenaza a las normas básicas de convivencia en los sectores donde se concentra.

El problema del consumo afecta principalmente a la población juvenil en todos los países de la región y, dentro de ésta, a los varones mucho más que a las mujeres. La marihuana, la pasta base de cocaína, el crack y el clorhidrato de cocaína son las drogas ilícitas de mayor consumo en la región, generando crecientes problemas en jóvenes y adolescentes, especialmente en aquellos de alta vulnerabilidad social.

Las encuestas muestran que el consumo de drogas afecta a jóvenes de todos los niveles socioeconómicos. Pero, por otra parte, los estudios más cualitativos, sobre todo cuando combinan el estudio del consumo de drogas con otras variables de calidad de vida, muestran que los jóvenes urbanos de sectores de bajos ingresos son los más vulnerables a los daños generados por el consumo, los cuales también pueden ser considerados factores de riesgo que inducen al consumo: deterioro fuerte de la autoestima, problemas graves de sociabilidad, merma irreversible en el rendimiento escolar o laboral y desintegración familiar.

Los datos que proveen los centros de tratamiento, distintos a las encuestas de consumo y datos de las policías, permiten distinguir las drogas según el daño que ocasionan a la salud. El alcohol y el tabaco, seguidos por la marihuana, son claramente las drogas de inicio más frecuentes de los pacientes atendidos en centros de tratamiento. Sin embargo, las drogas ilícitas de mayor impacto en la salud son, en medida mucho mayor que la marihuana, la cocaína o el crack y el alcohol.

La mirada de los gobiernos

Consultados por la CEPAL mediante una encuesta realizada a los organismos encargados de la prevención del consumo y del control de drogas ilícitas, los gobiernos de la mayoría de los países de la región comparten la preocupación por el aumento del consumo de drogas en la población juvenil y el inicio de éste a edades cada vez más tempranas. En relación con el tráfico, los principales problemas que mencionan los gobiernos son el incremento del tráfico de drogas (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México) y de precursores químicos (Colombia y Ecuador), utilización del país como escala en el tránsito hacia los Estados Unidos y Europa occidental (Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana) y el aumento del microtráfico (Chile).

Las autoridades perciben que los grupos más afectados por el consumo se encuentran en general en la población que presenta mayor vulnerabilidad social, así como en la juvenil en general (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá). A juicio de algunos de los organismos competentes, especial atención merecen los niños de la calle, la población carcelaria y los menores infractores (Bolivia, Costa Rica, Panamá). También las autoridades encuestadas (Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela) consideraron que la exclusión social de esta población vulnerable de consumidores aumenta tanto por dinámica interna como por la sanción externa.

Los gobiernos han tomado medidas de carácter preventivo, de control y combinadas para combatir las drogas en la región. Entre las principales se encuentra la formulación de planes nacionales que ponen especial énfasis en el enfoque multisectorial y de redes, y en la aplicación de un sistema de información integrado. Los objetivos primordiales tienden al fortalecimiento jurídico e institucional, a la reducción de la oferta y la demanda, al desarrollo de recursos humanos y técnicos, y a la mayor cooperación internacional en el control y prevención del tráfico de drogas y lavado de dinero. Según lo reflejan las respuestas de las autoridades a la encuesta elaborada por la CEPAL, los gobiernos coinciden en que una política exitosa de prevención debe ser integral, vale decir, tiene que aspirar a la elevación de la calidad de vida de los sujetos, la familia y la comunidad, proporcionando espacios sociales que promuevan oportunidades de desarrollo para los grupos que presentan mayores dificultades.

Según se infiere de la mirada de los gobiernos, una política de prevención y control de drogas debería ceñirse a los siguientes criterios: focalización en el campo de la prevención y control, a fin de concentrar esfuerzos en las poblaciones de mayor riesgo y hacer más eficaz el control de la oferta; optimización del impacto conforme a criterios de bienestar social o calidad de vida, o —inversamente— minimización de los efectos sociales, económicos y políticos negativos derivados del consumo y tráfico de drogas; focalización y pertinencia en materia de tratamiento y rehabilitación; municipalización progresiva de la prevención, por cuanto en el espacio local es más viable impulsar respuestas sistemáticas y con participación de la comunidad; énfasis en campañas preventivas que incentiven una mayor comunicación y conversación en el ámbito familiar, educativo y de la salud; y una legislación que otorgue mayor eficacia a las acciones de control sobre la oferta de drogas y los delitos conexos.