

# Zur sozialen Situation in Lateinamerika. Eine Bilanz auf der Grundlage der Berichte der UN-Wirtschafts- kommission CEPAL

Die soziale und ökonomische Not der meisten Menschen in Lateinamerika ist unvermindert groß. Ihre Folge bleibt die ungebremszte Zunahme von Gewalt, Drogenhandel und organisierter Kriminalität, aber auch politische Instabilität und die Bedrohung der Demokratie durch populistische und autoritäre Führer. Mit ihren acht Millenniumszielen – Halbierung von Armut und Hunger, Verwirklichung der Primarschulbildung, Gleichstellung von Mann und Frau, Verringerung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit der Mütter, Kampf gegen HIV und ähnliche Krankheiten, Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit sowie Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft – haben die Vereinten Nationen im Jahr 2000 eine zunächst auf 15 Jahre angelegte Richtschnur zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensumstände weltweit erstellt. Alle diese Ziele haben für die meisten lateinamerikanischen Länder höchste Aktualität, für eine Region also, in der das Durchbrechen des Teufelskreises von Hunger und Ernährungsunsicherheit, von Analphabetismus und miserabler Ausbildungsqualität, von Schulabbrüchen und fehlender beruflicher Wettbewerbsfähigkeit nicht nur einer Politik der Sozialprogramme bedarf, sondern auch der Solidarität der westlichen Welt, nach deren Vorstellungen der Mensch selbst im Zentrum der Politik zu stehen hat.

## ■ Executive Summary

Although progress has been made in some social sectors, a large proportion of the Latin American population is struggling with a wide range of social problems at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Problems arise not only because the families concerned live in precarious circumstances, but also because of the consequences of the social situation, such as violence, drug trafficking, and organised crime, which threaten the stability of the countries in question.

Based on two reports by the UN Economic Commission for Latin America (CEPAL), the paper presents an analytical survey of Latin America's key social problems against the background of the UN millennium development goals. Formulated by the UN General Assembly in 2000, the so-called 'millennium goals' define the objectives of poverty reduction. At the time, all UN member states undertook to achieve these goals by 2015.

The areas investigated include:

*Poverty and income distribution:* In the early '90s, there were signs indicating that considerable progress was being made in overcoming poverty in Latin America. At the end of the decade, however, the process was brought to a halt by low economic growth rates. Consequently, the percentage of people living in poverty or even destitution has hardly changed since 1997. Several countries in the region experience con-

siderable difficulties in reaching the millennium goal of reducing extreme poverty by half in the period from 1990 to 2015.

*Starvation:* Starvation and an insecure food supply are two phenomena which are closely linked to, but should not be confused with, extreme poverty in Latin America. The societal groups that are affected by food problems are fairly large. They include, for instance, the inhabitants of regions where the food supply is permanently insecure or nutritious food is not available. The goal named in the UN Millennium Declaration was to eradicate starvation completely. In a first step, the starving population is to be reduced by half in all countries of Latin America and the Caribbean in the period from 1990 to 2015. The FAO World Food Summit of 1996 set itself the goal of reducing the number (not the proportion) of underfed people by half in the period from 1990 to 2015. This goal appears ambitious because the proportion of underfed people in the total population would have to be reduced by more than 50 percent as the population keeps growing.

*Social spending:* In recent years, a tendency to increase social spending has become apparent among the governments of the region. Even so, certain objectives of enhanced social spending that have a particularly far-reaching distributive effect have only been achieved in part.

*Education and drop-out rates in Latin America:* Complying with educational objectives is one of the biggest challenges on the way towards reaching the millennium goals. One of the targets set in the Millennium Declaration was that by 2015, every child in the world should have an opportunity to attend and complete primary school, which takes 8 years in most countries. High drop-out rates in Latin America are particularly problematic in this context.

*Qualification of human resources:* Although the proportion of employees having technical or university qualifications has increased in the '90s, Latin America is still suffering from the fact that large proportions of the working population are very badly qualified. This problem is due to the generally low education rate.

*Labour situation and labour-market policy:* Labour laws in Latin America have been continuously

modified ever since the second half of the '90s. All over Latin America, governments have meanwhile ratified fundamental international agreements against discrimination on the labour market, and trade union liberty is now part of the law in most countries. Various countries have introduced labour-market policies designed to prevent unemployment and extreme poverty. Despite these positive developments, however, labour legislation differs considerably from country to country.

*Gender-related poverty and inequality:* One of the goals set in the Millennium Declaration is to eliminate gender inequality in primary and secondary schools by 2005, and on all levels of education by 2015. The equality of the sexes is not only desirable as such, it forms the basis for dealing with numerous other problems including, for instance, reducing poverty, facilitating access to education, fighting HIV/Aids, lowering infant mortality rates, etc.

The very range of social problems in Latin America and the Caribbean demonstrates how urgently reforms are needed. There is hardly any reason to assume that the countries of the region and especially the poorer ones among them are capable of coping with the above-mentioned problems on their own. Therefore, the only conclusion that can be drawn from this analysis is that development-policy cooperation with the countries of Latin America should remain on the agenda of Germany's international policy in the foreseeable future.

## ■ Vorbemerkung

In vielen Ländern Lateinamerikas lebt ein großer Teil der Menschen, in manchen Ländern sogar die Mehrheit der Bevölkerung in äußerst prekären Verhältnissen. Trotz Fortschritten in einigen sozialen Bereichen weist die Region insgesamt mit wenigen Ausnahmen zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine Vielzahl komplexer sozialer Probleme auf. Diese schränken nicht nur die Lebensverhältnisse oder den Lebensstandard der einzelnen Menschen oder Familien ein, sondern produzieren auch Bedrohungen vielfältiger Art für die Gesellschaften und Staaten der Region. Eine Folge der sozialen Verhältnisse sind Gewalt, Drogenhandel und organisierte Kriminalität. Eine andere Folge sind politische Instabilität und die Bedrohung der demo-

kratischen Entwicklung durch populistische oder gar autoritäre Regierungen. Der Zusammenbruch der Regierung in Haiti war in diesem Sinne ein Fanal.

Niemand kann ein Interesse an neuen Instabilitäten in Lateinamerika haben, zumal wir mittlerweile gelernt haben, wie schnell vermeintlich regional begrenzte Instabilitäten globale Konsequenzen hervorrufen können. Deshalb sollten die westlichen Demokratien die Länder Lateinamerikas, mit denen es wie mit keiner anderen Entwicklungsregion der Erde gemeinsame Wertvorstellungen gibt, in ihren Entwicklungsanstrengungen tatkräftig unterstützen.

Im Folgenden wird, auf der Grundlage zweier Berichte der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika CEPAL, eine zusammenfassende Analyse sozialer Probleme in Lateinamerika vorgestellt.<sup>1)</sup> Die Folgerung aus dieser Analyse wird lauten, dass auf absehbare Zeit die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas eine Aufgabe für die internationale Politik Deutschlands bleiben muss. Mittels entwicklungspolitischer Zusammenarbeit werden nicht zuletzt die Ursachen von Krisen und Instabilitäten bekämpft, die auch die wohlhabenden Länder des Nordens betreffen. Insofern ist entwicklungspolitische Zusammenarbeit nicht nur eine Frage der Solidarität mit Bedürftigen, sondern auch der eigenen Interessen.

1) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ed.): Balance social de América Latina 2001–2002 bzw. 2002–2003. Santiago de Chile 2003 bzw. 2004.

## ■ Die Milleniumsziele

Ein wichtiger Anhaltspunkt für die Einschätzung von Entwicklungsprozessen sind heute die sogenannten Milleniums-Ziele der Vereinten Nationen, mit denen die UN-Generalversammlung im Jahr 2000 Ziele der Armutsbekämpfung formulierte. Diese acht Milleniums-Ziele lauten:

- Halbierung der extremen Armut und des Hungers bis zum Jahr 2015 (= Halbierung des Anteils der Menschen, deren Einkommen 1990 weniger als einen US-Dollar pro Tag betrug, und des Anteils der Menschen, die Hunger leiden, bis 2015)
- Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung (= Ermöglichen einer Primarschulbildung für alle Kinder der Welt bis zum Jahre 2015)
- Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Stellung der Frau (= Beseitigung des Geschlechtergefälles in der Primar- und Sekundar-

- schulbildung, wenn möglich bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015)
- Senkung der Kindersterblichkeit (= Senkung der Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel von 1990 bis zum Jahr 2015)
  - Verbesserung der Gesundheit von Müttern (= Senkung der Müttersterblichkeitsrate seit 1990 um drei Viertel bis zum Jahr 2015)
  - Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten (= Eindämmung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten bis 2015)
  - Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (= Integration der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme sowie die Umkehrung des Verlusts von Umweltressourcen; Halbierung des Anteils der Menschen, die keinen Zugang zu hygienischem Trinkwasser haben bis 2015; Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis 2020)
  - Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft (= u.a. Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nichtdiskriminierenden Handels- und Finanzsystems; Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder; umfassende Bearbeitung der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer; Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen; Verfügbarkeit von erschwinglichen und unentbehrlichen Arzneimitteln in den Entwicklungsländern durch Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen; Nutzung der Vorteile neuer Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, in den Entwicklungsländern).

Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, diese Ziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Ohne entschiedene entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird das kaum möglich sein. Ebenso sind Gute Regierungsführung (Good Governance) und die Beachtung der Menschenrechte unabdingbar für die Erreichung der Millennium Development Goals.

Im Folgenden werden soziale Kernprobleme Lateinamerikas, u.a. im Zusammenhang mit den UNO-Entwicklungszielen des Milleniums analysiert und die Möglichkeiten der Länder der Region, diese Ziele bis 2015 zu erreichen.

## ■ Armut und Einkommensverteilung

Hatte es zu Beginn der neunziger Jahre noch Anzeichen für merkliche Fortschritte bei der Überwindung der Armut in Lateinamerika gegeben, so geriet dieser Prozess aufgrund des geringeren Wirtschaftswachstums zum Ende dieses Jahrzehnts ins Stocken. Der Anteil der Menschen, die in Armut oder gar in extremer Armut leben, hat sich daher seit 1997 kaum verändert. Lediglich im Jahr 2000 gab es aufgrund günstigerer Wirtschaftsverhältnisse etlicher Länder Hinweise für einen tatsächlichen Rückgang der Armut; in den folgenden Jahren stieg die Armut jedoch wieder an.

Eine rasante Verschlechterung der Lebensverhältnisse im Zeitraum 1999 bis 2001/2002 fand in Argentinien und Uruguay statt. In der Provinz Buenos Aires verdoppelte sich die Armutsrate in diesem Zeitraum (von 19,7 auf 41,5 Prozent) und die Rate der extremen Armut vervierfachte sich nahezu (von 4,8 auf 18,6 Prozent), besonders ab der Finanzkrise Ende 2001. In Uruguay stieg, nicht zuletzt unter den Auswirkungen der Krise in Argentinien, die Armut im städtischen Bereich von 9,4 auf 14,4 Prozent an, die extreme Armut hielt sich allerdings auf einem geringen Niveau von 2,5 Prozent der Bevölkerung.

Geringe Veränderungen der Armutsrate gab es in Brasilien, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay und Venezuela. Mit Ausnahme von Paraguay, wo die Armutsrate um 0,4 Prozent stieg, ist der Anteil armer Menschen an der Bevölkerung in den anderen Ländern zwischen 1999 und 2001/2002 gleich geblieben oder hat sich verringert, in keinem Fall jedoch um mehr als ein Prozent. In Venezuela hatte sich die Situation zwar im Jahr 2000 zunächst geringfügig verbessert, verschlechterte sich dann aber aufgrund der drastischen Verringerung des BIP um 9,6 Prozent im Jahre 2002 wieder merklich.

Während die allgemeine Armutsrate zurückging, ist in etlichen Ländern in diesem Zeitraum die

**■ Hatte es zu Beginn der neunziger Jahre noch Anzeichen für merkliche Fortschritte bei der Überwindung der Armut in Lateinamerika gegeben, so geriet dieser Prozess aufgrund des geringeren Wirtschaftswachstums zum Ende dieses Jahrzehnts ins Stocken. Der Anteil der Menschen, die in Armut oder gar in extremer Armut leben, hat sich daher seit 1997 kaum verändert.**

**Die wirtschaftlichen Probleme der Jahre 2001 und 2002 beeinträchtigen auch das Erreichen der Millennium-Ziele der UNO, d.h. eine Verringerung der extremen Armut auf die Hälfte im Zeitraum von 1990 bis 2015. War bis zum Jahr 2000 in Lateinamerika dieses Ziel in Übereinstimmung mit dem vorgesehenen Zeithorizont zu 40 Prozent erreicht worden, so bewirkten die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der zwei folgenden Jahre, dass nun nach Ablauf der Hälfte der vorgesehenen Zeit nur etwa 28 Prozent des Ziels erreicht sind.**

extreme Armut angestiegen. In Mexiko, Ekuador (im städtischen Bereich), Honduras und der Dominikanischen Republik ergab sich 1999–2001/2002 eine deutliche Verringerung der Armut und extremen Armut.

Für das Jahr 2003 wurde wieder mit einer leichten Zunahme der Raten der Armut und extremen Armut in der Region gerechnet, was auf die Stagnation des BIP pro Kopf zurückzuführen ist. Eine deutliche Zunahme der Armut wurde für Venezuela erwartet, während man für Argentinien aufgrund der wirtschaftlichen Erholung mit einer Senkung der Armut rechnete.

Die wirtschaftlichen Probleme der Jahre 2001 und 2002 beeinträchtigen auch das Erreichen der Millennium-Ziele der UNO, d.h. eine Verringerung der extremen Armut auf die Hälfte im Zeitraum von 1990 bis 2015. War bis zum Jahr 2000 in Lateinamerika dieses Ziel in Übereinstimmung mit dem vorgesehenen Zeithorizont zu 40 Prozent erreicht worden, so bewirkten die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der zwei folgenden Jahre, dass nun nach Ablauf der Hälfte der vorgesehenen Zeit nur etwa 28 Prozent des Ziels erreicht sind. Chile ist das einzige Land, das das Ziel schon jetzt erreicht hat. Brasilien (82 Prozent), Ekuador (52 Prozent), Guatemala (55 Prozent), Mexico (66 Prozent), Panama (48 Prozent) und Uruguay (55 Prozent) verzeichnen einen Fortschritt von 48 Prozent oder mehr, während in den anderen Ländern dieses Ziel nicht erreicht wurde und somit ein Rückstand gegenüber dem Milleniumsziel besteht. Besonders besorgniserregend ist die Situation im Falle von Argentinien, Kolumbien und Venezuela, in denen der Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, von 1990 bis 2002 sogar zugenommen hat.

Sofern in den nächsten Jahren wieder Raten des Wirtschaftswachstums wie zu Beginn der neunziger Jahre erreicht werden würden, könnten neun weitere Länder das Milleniumsziel bis 2015 verwirklichen, also die Hälfte der lateinamerikanischen Länder mit etwa 70 Prozent der Bevölkerung der Region. Bis zum Jahr 2020 könnten dann sogar noch weitere vier Länder das besagte Ziel erreichen; die einzigen Ausnahmen wären Bolivien, Kolumbien, Honduras und Paraguay. Eine gerechtere Einkommensverteilung könnte den Effekt des Wirtschaftswachstums auf die

Armutsbekämpfung noch potenzieren. Ein Wachstum mit gerechterer Einkommensumverteilung würde es allen Ländern ermöglichen, das Ziel früher zu erreichen. Allerdings sind bei der Einkommensverteilung seit 1990 in Lateinamerika kaum Fortschritte zu erkennen; in vielen Fällen hat sie sich sogar verschlechtert. Die Möglichkeiten zur Erreichung des Ziels einer Verringerung der Armut sind dadurch erheblich eingeschränkt.

## ■ Hunger in Lateinamerika und der Karibik

Der Hunger und die Ernährungsunsicherheit sind zwei Phänomene, die in Lateinamerika eng mit der extremen Armut zusammenhängen, jedoch nicht mit ihr verwechselt werden dürfen. Breitere Gruppen der Gesellschaft sind von einem Ernährungsproblem betroffen, z.B. Anwohner von Regionen mit permanenter Nahrungsunsicherheit oder mit fehlendem Zugang zu einer nährstoffreichen Ernährung. Ihren schlimmsten Ausdruck findet die Mangelernährung in der Unterernährung, Kinder sind davon besonders betroffen. Defizite in der körperlichen und geistigen Entwicklung sind die Folge.

**■ Der Hunger und die Ernährungsunsicherheit sind zwei Phänomene, die in Lateinamerika eng mit der extremen Armut zusammenhängen, jedoch nicht mit ihr verwechselt werden dürfen.**

### *Mangel- und Unterernährung*

Am Ende des letzten Jahrzehnts (1998–2000) litten fast 54 Millionen Lateinamerikaner und Bewohner der Karibik in unterschiedlichem Ausmaß an Mangelernährung. Nach Schätzungen der Welternährungsorganisation (FAO) betraf die Mangelernährung in einigen Ländern zu diesem Zeitpunkt mehr als 20 Prozent der Bevölkerung (Bolivien, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua und Dominikanische Republik), in anderen Ländern dagegen war sie mit fünf Prozent vergleichsweise gering (Argentinien, Chile und Uruguay).

In 20 von 23 Ländern verringerte sich der Anteil der mangelhaft ernährten Bevölkerung. Dieser Umstand kompensierte den schwachen Anstieg der Ungleichheit im Zugang zur Nahrung in den neunziger Jahren. Die Zunahme der Mangelernährung in drei Ländern (Guatemala, Venezuela und El Salvador) war hauptsächlich Folge einer Verringerung des Nahrungsangebotes infolge sinkender Inlandsproduktion und Importe.

Bei der Unterernährung der Kinder spielen neben unzureichender Nahrung auch andere Faktoren eine Rolle, so z.B. fehlender Zugang zu sauberem Trinkwasser oder ungenügende sanitäre Einrichtungen, die Infektionskrankheiten und Durchfall verursachen und einen noch schnelleren Gewichtsverlust auslösen. Die Unterernährung in den entscheidenden Jahren der physischen und psychischen Entwicklung eines Kindes führt oft zu irreparablen Schäden. Beide Formen von Unterernährung im Alter unter fünf Jahren, die Mangelernährung und die chronische Unterernährung mit Wachstumsstörungen verringerten sich im letzten Jahrzehnt (von 13 Prozent auf acht Prozent bzw. von 23 auf 18 Prozent). Die chronische Unterernährung betrifft in neun der analysierten Länder mehr als 20 Prozent der unter Fünfjährigen (Bolivien, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, ländliche Gegenden Mexikos, Nicaragua und Peru). Nur in drei Ländern betraf die chronische Unterernährung fünf Prozent der Kinder oder weniger (Chile, Costa Rica und Trinidad und Tobago).

Die wesentlichen Gründe für die Mangelernährung sind das Fehlen von Nahrungsmitteln in einem Land, was dazu führt, dass der Kalorienbedarf der gesamten Bevölkerung nicht gedeckt werden kann, sowie der fehlende Zugang bestimmter Bevölkerungsschichten zu Nahrungsmitteln. Dieser zweite Faktor reflektiert die Ungleichheit in der Einkommens- und Konsumverteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsschichten.

Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in einem Land hängt von der landesinternen Produktion und von den Importen ab. Diese Nahrungsverfügbarkeit wird mit einem Indikator ausgedrückt, der den Zugang zu Kilokalorien pro Person/Tag darstellt. Die Fähigkeit, diesen Indikator stabil zu halten oder ihn mit der Zeit zu steigern, ist ein wichtiger Faktor, um die Nahrungssicherheit eines Landes zu bestimmen. Eine geringe oder instabile landesinterne Nahrungsmittelproduktion und die permanente Abhängigkeit von Importen stellen eine Bedrohung für die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln dar. Die Nahrungsmittelversorgung ist dann in noch höherem Maße bedroht, wenn die Importe durch Einnahmen aus dem Export einiger weniger

Produkte finanziert werden, deren Preise oft beträchtlichen Schwankungen unterworfen sind.

Dies betrifft insbesondere die zentralamerikanischen Länder mit hohen Raten der Unterernährung. So hatte die Trockenheit in Guatemala, Honduras und Nicaragua zu Beginn des neuen Jahrhunderts eine drastische Verringerung des Nahrungsmittelangebotes zur Folge, was durch den Fall der Kaffee-preise auf dem Weltmarkt noch verschlimmert wurde.

Die Notwendigkeit internationaler Programme zur Bekämpfung des Hungers und die Abstimmung solcher Programme mit den jeweiligen Regierungen wird anhand solcher Erfahrungen offensichtlich.

Alle Länder Lateinamerikas und der Karibik, mit Ausnahme von Bolivien, Guatemala und Haiti, verfügen über mehr als 2200 Kilokalorien pro Person und Tag. Dies stellt eine Grenze dar, denn unter diesem Wert wird die Nährstoffzufuhr kritisch. Allerdings sind viele Länder der Region durch große Ungleichheiten im Nahrungsmittelkonsum gekennzeichnet.

In Brasilien wurde der Kampf gegen den Hunger zum Hauptanliegen der Sozialpolitik. Obwohl die Kalorienaufnahme in Brasilien mit ungefähr 3000 Kilokalorien pro Person und Tag höher als im Durchschnitt der Region (2600) und das Land ein großer Nahrungsmittelexporteur ist, leiden ca. zehn Prozent der Brasilianer an Mangelernährung und elf Prozent der Kinder unter fünf Jahren an chronischer Unterernährung. Wichtigste Ursache dafür ist die Ungleichheit der Einkommensverteilung und des Zugangs zu Lebensmitteln. Mit dem Regierungsprogramm *Fome Zero* (Null-Hunger) soll über eine Anhebung der Kaufkraft der armen Bevölkerungsschichten die Unterernährung bekämpft werden. Dazu kommen Maßnahmen, die die landwirtschaftliche Produktion steigern und verhindern sollen, dass durch den Anstieg der Nachfrage die Preise der Grundnahrungsmittel in die Höhe schnellen.

### *Ziel der Ausrottung des Hungers*

In der UNO-Milleniumserklärung wurde die völlige Ausrottung des Hungers als Ziel genannt, wobei zunächst im Zeitraum 1990 bis 2015 der Anteil der hungernden Bevölkerung in allen Ländern Lateinamerikas und der Karibik auf die Hälfte verringert werden soll. Dieses Ziel ist wichtig, denn der Hunger

**■ In der UNO-Milleniumserklärung wurde die völlige Ausrottung des Hungers als Ziel genannt, wobei zunächst im Zeitraum 1990 bis 2015 der Anteil der hungernden Bevölkerung in allen Ländern Lateinamerikas und der Karibik auf die Hälfte verringert werden soll.**

in Lateinamerika und der Karibik ist (im Gegensatz z.B. zu vielen afrikanischen Ländern) nicht nur auf den Mangel an Nahrungsmitteln zurückzuführen, sondern in erster Linie auf die ungleichen Zugangsmöglichkeiten zu Nahrungsmitteln.

Auf dem Welternährungsgipfel der FAO 1996 wurde das Ziel formuliert, die Anzahl (nicht den Anteil) der unterernährten Personen im Zeitraum von 1990 bis 2015 auf die Hälfte zu reduzieren. Dieses Ziel ist ehrgeizig, da aufgrund des Bevölkerungswachstums der Anteil der unterernährten Bevölkerung um mehr als 50 Prozent reduziert werden müsste.

In der Millenniumserklärung wurde ebenfalls das Ziel formuliert, die Unterernährung von Kindern unter fünf Jahren im besagten Zeitraum auf die Hälfte zu reduzieren. Der Fortschritt bei der Erreichung dieses Ziels ist aufgrund ungenügender statistischer Unterlagen schwer zu messen. Auf dem Weltkindergipfel 1990 wurde das Ziel der Reduktion der Unterernährung der Kinder unter fünf Jahren auf die Hälfte bis zum Jahr 2000 genannt und einige Länder haben dieses Ziel auch völlig oder fast erreicht.

Es ist leider wenig wahrscheinlich, dass die Ziele der deutlichen Verringerung des Hungers und der Unterernährung erreicht werden. Neun der 22 Länder Lateinamerikas werden schätzungsweise die Rate der Unterernährung bis 2015 nicht um die Hälfte senken können – Venezuela, Panama, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Dominikanische Republik und Trinidad und Tobago.

Es ist leider wenig wahrscheinlich, dass die Ziele der deutlichen Verringerung des Hungers und der Unterernährung erreicht werden. Neun der 22 Länder Lateinamerikas werden schätzungsweise die Rate der Unterernährung bis 2015 nicht um die Hälfte senken können – Venezuela, Panama, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Dominikanische Republik und Trinidad und Tobago.

Das Ziel der Verringerung der Unterernährung der Kinder unter fünf Jahren wird voraussichtlich in allen Ländern außer El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua erreicht. Das unterstreicht die Notwendigkeit der Unterstützung jener zentralamerikanischen Länder durch internationale Hilfsprogramme, um ihnen zu einer stabilen nationalen Ernährungspolitik zu verhelfen. Die nationale Ernährungspolitik sollte Zulänglichkeit, Stabilität und

**■ Es ist leider wenig wahrscheinlich, dass die Ziele der deutlichen Verringerung des Hungers und der Unterernährung erreicht werden. Neun der 22 Länder Lateinamerikas werden schätzungsweise die Rate der Unterernährung bis 2015 nicht um die Hälfte senken können – Venezuela, Panama, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Dominikanische Republik und Trinidad und Tobago.**

Autonomie des Nahrungsmittelangebots garantieren und durch politische Maßnahmen in drei Bereichen erreichen. Notwendig sind dazu:

- Strukturelle Maßnahmen mit mittel- und langfristiger Wirkung wie Alphabetisierungskampagnen, Zugang zu Land, Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion, Verbesserung der Kanäle der Nahrungsmittelverteilung usw.;
- Anhebung der Kaufkraft der Haushalte und dadurch des Zugangs zu Nahrungsmitteln und deren adäquater Nutzung durch kurz- und mittelfristige Maßnahmen wie Projekte und Programme des Einkommenstransfers und der Schulspeisung, Bildungskampagnen im Bereich Ernährung;
- Präventive Aktionen und Programme in Notsituationen durch kurzfristige Maßnahmen: Verteilung von Nahrungsmitteln an die Bevölkerung in von Naturkatastrophen heimgesuchten Gebieten und die Einführung von Überwachungssystemen der Nahrungsmittelsicherheit in kritischen Gebieten.

## **■ Sozialausgaben in Lateinamerika**

Angesichts der großen Verteilungseffekte öffentlicher Sozialausgaben hat die CEPAL drei Hauptziele im Hinblick auf die Sozialausgaben in der Region formuliert:

- Bemühungen um eine Steigerung des Sozialbudgets und um Sicherstellung seiner Rekuperation, besonders in denjenigen Ländern, in denen es noch sehr niedrig ist;
- Stabilisierung der Finanzierung, um eine Verringerung des Sozialbudgets in Zeiten der Rezession zu vermeiden;
- Steigerung der Effizienz und der positiven Effekte der Sozialausgaben, besonders solcher, die für die Teile der Bevölkerung bestimmt sind, die in Armut und extremer Armut leben.

Gegenüber diesen Zielen zeigt eine Untersuchung der Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben im Zeitraum von 1990 bis 2001 folgendes Bild:

In 18 lateinamerikanischen Ländern gab es in den neunziger Jahren einen signifikanten Anstieg der für soziale Sektoren bestimmten öffentlichen Mittel (Bil-

dung, Gesundheit, Sicherheit, Sozialhilfe usw.). Von 1990/91 bis 2000/01 stiegen die Sozialausgaben pro Kopf in der Region um 58 Prozent an (von 342 auf 540 Dollar pro Kopf). Nur wenige Länder erreichten keine wesentliche Anhebung ihrer Sozialausgaben – El Salvador, Honduras und Nicaragua unter den Ländern mit Sozialausgaben unter 100 Dollar pro Kopf und Venezuela mit Sozialausgaben von annähernd 400 Dollar pro Kopf.

Zudem gibt es seit Anfang der neunziger Jahre Bemühungen, den für soziale Bereiche bestimmten Anteil am BIP zu erhöhen. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP stieg von 1990/91 bis 1996/97 von 10,1 auf 12,1 Prozent und von 1996/97 bis 2000/01 von 12,1 auf 13,8 Prozent. Nach der Asienkrise 1997 wurde diese Steigerung trotz der wirtschaftlichen Rezession erreicht.

Dennoch bremste die Krise den Anstieg der Sozialausgaben und ab 1998 nahmen sie in einem langsameren Rhythmus zu als vor der Wirtschaftskrise. Von 1991 bis 1997 wuchsen die Sozialausgaben im Durchschnitt um 6,3 Prozent und von 1998 bis 2001 nur noch um 4,2 Prozent jährlich.

In Uruguay und Argentinien wuchsen die Sozialausgaben im Laufe der neunziger Jahre kontinuierlich und waren ausgesprochen hoch, wurden aber im Jahre 2002 in Folge der Wirtschaftskrise in beiden Ländern extrem verringert. In Kolumbien wurden sie von 1996 bis 2001 von 16,7 auf 13,4 Prozent des BIP reduziert (von 438 auf 332 Dollar pro Kopf).

Die allgemeine Tendenz der Ausweitung der Sozialausgaben in der Region in den letzten fünf Jahren verdeckt wichtige Unterschiede zwischen den Ländern. Im Allgemeinen registrierten die Länder der nördlichen Hemisphäre in diesem Zeitraum einen größeren Zuwachs der Sozialausgaben als die Länder der südlichen Hemisphäre, die stärker unter dem gebremsten Wirtschaftswachstum litten.

Außerdem gibt es große Unterschiede in den Größenordnungen der Sozialausgaben zwischen den Ländern. El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua erreichten trotz Bemühungen der Steigerung der Sozialausgaben keine signifikanten Größenordnungen: 2000/01 betrugen sie 100 Dollar pro Kopf oder weniger, das ist weniger als ein Fünftel des regionalen Durchschnitts.

**■ Die allgemeine Tendenz der Ausweitung der Sozialausgaben in der Region in den letzten fünf Jahren verdeckt wichtige Unterschiede zwischen den Ländern. Im Allgemeinen registrierten die Länder der nördlichen Hemisphäre in diesem Zeitraum einen größeren Zuwachs der Sozialausgaben als die Länder der südlichen Hemisphäre, die stärker unter dem gebremsten Wirtschaftswachstum litten.**

Zudem muss die Entwicklung der Sozialausgaben für Humankapital (Bildung und Gesundheit) im Gegensatz zu den Ausgaben für soziale Sicherheit beachtet werden. Die Ausgaben für soziale Sicherheit beanspruchten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre und sogar bis 1998/99 im Durchschnitt in der Region annähernd die Hälfte der Sozialausgaben. Ab 1998 nahm der Anteil der Sozialausgaben für Bildung und Gesundheit zu.

## ■ **Bildung und Schulabbruch in Lateinamerika**

Eine der größten Herausforderungen auf dem Weg zum Erreichen der Millenniumsziele ist die Erfüllung der Ziele im Bereich der Bildung. Die Millenniumserklärung legt fest, dass alle Kinder der Welt bis zum Jahr 2015 die Möglichkeit haben sollen, eine Grundschulbildung abzuschließen, was in den meisten Ländern nach acht Schuljahren erreicht wird.

Für Lateinamerika und die Karibik ist das ein wichtiges, aber nicht ausreichendes Ziel, angesichts der wachsenden Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt, die durch die Globalisierung noch beschleunigt und verstärkt werden. Der Abschluss einer weiterführenden Schulausbildung (*educación secundaria*) ist die Voraussetzung für gute Aussichten auf dem Arbeitsmarkt und dadurch einen Ausweg aus der Armut. Und selbst dies genügt oft nicht. Die Globalisierung macht immer höhere Qualifikationen notwendig. Das oben zitierte Ziel ist daher wichtig, weil sein Erreichen bis zum Jahr 2015 keineswegs garantiert ist, andererseits ist es jedoch unzureichend, was die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt betrifft.

Die verschiedenen Länder müssen sich darum bemühen, Mädchen und Jungen eine qualitativ hochwertige Schulausbildung zu gewähren und eigene, der nationalen Realität angepasste Ziele aufzustellen. Diese Ziele sollten nicht nur die Anzahl der Schuljahre betreffen, sondern auch die Qualität der Bildung, insbesondere müsste die Qualität der staatlichen Schulen der privaten Schulen viel mehr angeglichen werden. Trotz der vermehrten Anmeldungen von Kindern sowohl in den Grund- als auch in den weiterführenden Schulen verzeichnet Lateinamerika sehr hohe Raten des Abbruchs der Schulaus-

**■ Eine der größten Herausforderungen auf dem Weg zum Erreichen der Millenniumsziele ist die Erfüllung der Ziele im Bereich der Bildung. Die Millenniumserklärung legt fest, dass alle Kinder der Welt bis zum Jahr 2015 die Möglichkeit haben sollen, eine Grundschulbildung abzuschließen, was in den meisten Ländern nach acht Schuljahren erreicht wird.**

**Trotz der vermehrten Anmeldungen von Kindern sowohl in den Grund- als auch in den weiterführenden Schulen verzeichnet Lateinamerika sehr hohe Raten des Abbruchs der Schulausbildung. Diesen Schulabbruch zu verhindern ist eine der wichtigsten Aufgaben der Länder im Bereich der Bildung und Erziehung.**

bildung. Diesen Schulabbruch zu verhindern ist eine der wichtigsten Aufgaben der Länder im Bereich der Bildung und Erziehung.

Der Schulabbruch findet in vielen Fällen sehr früh statt und die Kinder verlassen die Schule, ohne die Grundkenntnisse erworben zu haben, die für die Integration in die Gesellschaft notwendig sind. Die ungenügende Vorschulausbildung und die geringe Fähigkeit, die Kinder in den Schulen zu halten, sind schwerwiegende Defizite der Schulsysteme, mit denen alle lateinamerikanischen Länder mehr oder weniger stark zu kämpfen haben. Die Wiederholung von Schuljahren und der schulische Rückstand von schon älteren Kindern gehen oft dem Schulabbruch voraus und erschweren die soziale Integration von Kindern aus ärmeren Verhältnissen. Ein Ziel muss es sein, die Fähigkeit der Schulen und Familien zu erhöhen, die Kinder bis zum Abschluss der weiterführenden Schulausbildung zum Schulbesuch zu veranlassen.

Die Daten über den Schulabbruch in 18 lateinamerikanischen Ländern zeigen, dass um das Jahr 2000 von insgesamt 49,4 Millionen Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren fast 15 Millionen, d.h. knapp ein Drittel, die Schule aufgegeben hatten, bevor sie zwölf Jahre Schulbildung abgeschlossen hatten. Ungefähr 70 Prozent (10,5 Millionen) haben die Schule sehr früh abgebrochen, noch vor oder gerade beim Abschluss der Grundschulausbildung. Hinzu kommen noch 1,4 Millionen Mädchen und Jungen, die nie eine Schule besucht oder diese vor Abschluss des ersten Schuljahres wieder verlassen haben. Die Verbesserungen in der Bindung der Kinder an die Schulen in den neunziger Jahren haben dazu beigetragen, die Kluft zwischen Stadt und Land etwas zu verringern, jedoch bestehen weiterhin wichtige Unterschiede. Im Jahr 2000 war die Gesamtrate des Schulabbruchs in ländlichen Gebieten (48 Prozent) beinahe doppelt so hoch wie in den urbanen Zonen (26 Prozent).

Auch die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern sind beträchtlich. Während die Schulabbruchsrate in Bolivien, Chile, Peru und der Dominikanischen Republik unter 20 Prozent lag, betraf sie in Argentinien, Brasilien, Kolumbien und Panama zwischen 20 und 25 Prozent, in Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Uruguay und Venezuela zwischen 25 und 35 Prozent und in

Honduras und Guatemala erreichte sie sogar zwischen 40 und 47 Prozent.

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Geschlechtern ist festzustellen, dass die Jungen in städtischen Gebieten die Schule häufiger abbrechen als die Mädchen. Die Mädchen bleiben weniger sitzen und schließen die weiterführenden Schulen häufiger als die Jungen ohne Repetitionen ab. In ländlichen Gebieten allerdings brechen Mädchen die Schule häufiger ab als Jungen, besonders während der Grundschulausbildung und in einigen Ländern (Bolivien, Dominikanische Republik, Guatemala, Paraguay und Peru) sind es größtenteils Mädchen, die nie die Schule besuchen oder sie schon vor Abschluss der ersten Klasse abbrechen.

Besonders wichtig bei der Verringerung der Schulabbruchsrate in den neunziger Jahren waren folgende Faktoren:

- Steigerung der Anmeldungen in den Vorschulen: Durch bessere Vorbereitung der Kinder auf die ersten Schuljahre wird der Wiederholung vorgebeugt. Sitzenbleiben ist der Faktor, der am stärksten den Schulabbruch auslöst.
- Einführung von Systemen des sichereren Bestehens: Die Wiederholung von Schuljahren soll vermieden werden, um den Übergang von Kindern im fortgeschrittenen Alter in die Klassen jüngerer Kinder zu vermeiden. Ein höheres Alter als das der Mitschüler ist ein Frustrationsfaktor, der häufig zum Schulabbruch führt.
- Einführung und Erweiterung von Zuschussprogrammen. Hierdurch soll Kindern aus ärmeren Verhältnissen, vor allem in ländlichen Gebieten, der Schulbesuch ermöglicht werden (Stipendien, kostenlose Vergabe von Lernmaterial, Schulspeisung).
- Verbesserung der Infrastruktur und des Zugangs zu Schulen in abgelegenen Gebieten.
- Intensivere Einbeziehung der Eltern in die Schulaktivitäten.

Schulabbruch wird verursacht sowohl durch die Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen, z.B. die soziökonomische Situation (außerschulische Faktoren), als auch durch die Mängel des Bildungssystems (innerschulische Faktoren). Diese Faktoren müssen präzise bestimmt werden, um angemessene Pro-

**Schulabbruch wird verursacht sowohl durch die Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen, z.B. die soziökonomische Situation (außerschulische Faktoren), als auch durch die Mängel des Bildungssystems (innerschulische Faktoren).**

gramme und politische Maßnahmen zu entwickeln, die dem Schulabbruch vorbeugen.

Bei den außerschulischen Faktoren haben die geringen Einkünfte vieler Familien eine herausragende Bedeutung. Eine schlechte wirtschaftliche Situation der Familien erhöht das Risiko des Rückstands in der Schule und des Schulabbruchs. Die Kinder und Jugendlichen aus den 25 Prozent der ärmsten urbanen Haushalte haben im Durchschnitt eine dreimal so hohe Schulabbruchsrate wie die Kinder und Jugendlichen aus den 25 Prozent der reichsten Haushalte. Diese Unterschiede zwischen den sozialen Schichten tragen schon früh dazu bei, die sozialen Ungleichheiten in der Gesellschaft zu reproduzieren. Die Ungleichheiten der wirtschaftlichen Verhältnisse haben auf den Schulabbruch größeren Einfluss in städtischen als in ländlichen Gebieten und ganz besonders auf den Schulabbruch während der Grundschulausbildung.

Die Verringerung der Schulabbruchsrate während der neunziger Jahre hat nicht dazu beigetragen, die Unterschiede im Bildungsbereich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten zu verringern. Unter anderem trägt das Schulsystem zur Aufrechterhaltung dieser Verhältnisse bei.

Die sozioökonomischen Verhältnisse der Familien von Kindern und Jugendlichen führen verstärkt zum Schulabbruch. Daneben spielen andere Faktoren eine Rolle, die noch direkter mit der Bildung im Zusammenhang stehen: z.B. die geringe Bildung der Mütter, die oft zu einer Geringschätzung von Bildung im Allgemeinen führt; das Fehlen eines Elternteils im Haushalt, was häufig finanzielle Probleme mit sich bringt und der Familie die Möglichkeit einer Unterstützung des Bildungsprozesses entzieht; die Notwendigkeit eines frühen Eintritts ins Arbeitsleben – der Faktor, der am engsten mit dem Schulabbruch verknüpft ist, denn Arbeit und Schulbesuch sind in den meisten Fällen unvereinbar.

In den städtischen Gebieten haben mehr als 40 Prozent der Jugendlichen, deren Mütter eine geringe Schulbildung besitzen (fünf Jahre und weniger) die Schule abgebrochen und in ländlichen Gebieten sogar 55 Prozent. In den Fällen, in denen die Mutter mindestens die Grundschulausbildung abgeschlossen hat, sinkt der Anteil der Schulabbrecher in städtischen

**■ Die Verringerung der Schulabbruchsrate während der neunziger Jahre hat nicht dazu beigetragen, die Unterschiede im Bildungsbereich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten zu verringern. Unter anderem trägt das Schulsystem zur Aufrechterhaltung dieser Verhältnisse bei.**

Gebieten auf 14 Prozent und in ländlichen auf 34 Prozent. Während das Fehlen eines Elternteils im Haushalt das Risiko des Schulabbruchs im Durchschnitt um 40 Prozent wahrscheinlicher macht, erhöht die geringe Bildung der Mutter das Risiko um 170 Prozent. Die geringe Schulbildung der Mütter ist also ein Schlüsselfaktor für die sozialen Ungleichheiten, die wiederum die Stärkung und Vertiefung der Demokratie gefährden.

Als unmittelbare Gründe für den Schulabbruch geben mehr als 70 Prozent der Jugendlichen in Bolivien, Nicaragua, Paraguay und El Salvador finanzielle Probleme, Jobsuche oder Arbeitstätigkeit an. Auch in Chile, Peru und Venezuela sind diese Faktoren für über die Hälfte der Schulabbrecher ausschlaggebend.

Die Arbeitstätigkeit der Jugendlichen beeinflusst den Schulabbruch wesentlich. In städtischen Gebieten haben 53 Prozent der Jugendlichen, die arbeiten, die Schule abgebrochen (18 Prozent frühzeitig vor Abschluss der Grundschulausbildung), während von den Jugendlichen, die nicht arbeiten, nur 19 Prozent die Schule abgebrochen haben (sechs Prozent frühzeitig); in ländlichen Gebieten haben 71 Prozent der arbeitenden Jugendlichen die Schule abgebrochen gegenüber 38 Prozent der nicht arbeitenden Jugendlichen. Allerdings konnte nicht festgestellt werden, ob die Arbeitstätigkeit den Schulabbruch begünstigt, oder ob sich die Jugendlichen nach dem Schulabbruch der Arbeit widmen.

Unter den Mädchen spielen finanzielle Gründe eine große Rolle, aber auch die Aufgaben im Haushalt sowie Schwangerschaft und Mutterschaft. In ländlichen Gegenden ist der fehlende Zugang zu Schulen oft ein ausschlaggebender Grund für den Schulabbruch.

Die hohen sozialen und privaten Kosten, die durch die hohen Schulabbruchsraten verursacht werden, machen die Notwendigkeit von Programmen deutlich, die auf das Verbleiben der Kinder im Schulsystem abzielen. Die wenig qualifizierten und qualifizierbaren Arbeitskräfte bedeuten soziale Kosten für ihre Gesellschaften: die Schulabbrecher erreichen oft noch nicht einmal das geringste Bildungsniveau, das Voraussetzung dafür ist, von späteren Weiterbildungsprogrammen während der Arbeitstätigkeit profitieren zu können. Den Extremfall bilden die so-

**■ Die hohen sozialen und privaten Kosten, die durch die hohen Schulabbruchsraten verursacht werden, machen die Notwendigkeit von Programmen deutlich, die auf das Verbleiben der Kinder im Schulsystem abzielen. Die wenig qualifizierten und qualifizierbaren Arbeitskräfte bedeuten soziale Kosten für ihre Gesellschaften: die Schulabbrecher erreichen oft noch nicht einmal das geringste Bildungsniveau, das Voraussetzung dafür ist, von späteren Weiterbildungsprogrammen während der Arbeitstätigkeit profitieren zu können.**

zialen Kosten, die durch sehr frühen Schulabbruch verursacht werden und sich in Analphabetismus ausdrücken. Eine Folge des niedrigen Bildungsstands ist die geringe Produktivität der Arbeit und ein entsprechend geringes Wirtschaftswachstum.

Die privaten Kosten drücken sich hauptsächlich im Fehlen von Verdienstmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt aus. In Ländern, in denen der Schulabbruch sehr früh stattfindet, schlägt sich das Verbleiben in der Schule bis zum Abschluss der Grundschulausbildung (vier zusätzliche Schuljahre) in 24 bis 60 Prozent höherem Lohn nieder. In den Ländern, in denen der Schulabbruch hauptsächlich gegen oder nach Ende der Grundschulausbildung stattfindet, spiegeln sich drei zusätzliche Schuljahre in 30 bis 50 Prozent höherem Gehalt wieder. In den Ländern, in denen große Bevölkerungsteile an der weiterführenden Schulbildung teilnehmen, führt das vorzeitige Verlassen der Schule zu Gehaltsverlusten zwischen 20 und 30 Prozent.

Staatliche Maßnahmen, die dem Schulabbruch vorbeugen, führen somit fast automatisch auch zu besseren Einkommensmöglichkeiten der Arbeitskräfte. Eine längere Schulausbildung verringert das Risiko der Arbeitslosigkeit und beugt hohen staatlichen Sozialausgaben vor. Zudem beugt eine drastische Verminderung der Schulabbruchsrate der Kinderarbeit vor, womit Lateinamerika der Einhaltung der internationalen Abkommen über die Kinderarbeit eher entspräche, die in der Konvention über die Rechte der Kinder festgehalten sind.

Ein privater Vorteil einer erhöhten Anzahl an Studienjahren bei den Mädchen sind höhere Einkommensaussichten auf den städtischen Arbeitsmärkten im Vergleich zu den Jungen. Die Schulbildung trägt also zur Verringerung der Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen bei.

Die Programme, die den frühen Schulabbruch zu verhindern suchen, sollten absolute Priorität der Regierungen haben. Außerdem müsste die Qualität der Bildung entscheidend verbessert werden. Diese Maßnahmen würden nicht nur dazu beitragen, die für das Jahr 2015 definierten Millenniumsziele zu erreichen; sie sind auch eine notwendige Bedingung, um die Ungleichheiten in der Gesellschaft zu verringern. Die Verbesserung des Bildungssystems muss von Maß-

**Die Programme, die den frühen Schulabbruch zu verhindern suchen, sollten absolute Priorität der Regierungen haben. Außerdem müsste die Qualität der Bildung entscheidend verbessert werden. Diese Maßnahmen würden nicht nur dazu beitragen, die für das Jahr 2015 definierten Millenniumsziele zu erreichen; sie sind auch eine notwendige Bedingung, um die Ungleichheiten in der Gesellschaft zu verringern.**

nahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen begleitet werden, um die höheren Qualifikationen produktiv zu nutzen. Eine wachsende Übereinstimmung zwischen der Struktur des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in einem Kontext des Wachstums der Produktivität und der Einkünfte ist die Voraussetzung für die angemessene Nutzung der längeren Bildungszeit der Jugendlichen.

### **■ Notwendigkeit qualifizierter Arbeitskräfte und deren Stellung auf dem Arbeitsmarkt**

In den neunziger Jahren ist die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte mit technischer Ausbildung oder Hochschulbildung in Lateinamerika deutlich angestiegen. Die Anzahl der qualifizierten Arbeitskräfte in aktivem Alter (25–59 Jahre) stieg um 7,5 Prozent an, während die Bevölkerung in dieser Altersgruppe nur um 3,1 Prozent wuchs. In allen Ländern stieg die Rate der Frauen (8,7 Prozent) stärker an als die der Männer (6,4 Prozent), was zur Verringerung der Einkommensungleichheiten zwischen den Geschlechtern beitrug.

Durch die Globalisierung verändert sich der Arbeitsmarkt ständig und damit wandeln sich auch die Anforderungen an die Arbeitskräfte. Sofern die Signale des Arbeitsmarktes an das Bildungs- und Ausbildungssystem nicht deutlich sind oder wenn auf diese Signale nicht angemessen reagiert wird, kommt es zu einer Kluft zwischen dem Angebot und der Nachfrage von Qualifikationen. Das gleiche passiert, wenn das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften schneller wächst, als dementsprechende Arbeitsplätze geschaffen werden. Beide Fälle verursachen hohe Kosten für Gesellschaft und Individuen.

In neun von 14 untersuchten Ländern Lateinamerikas nahm die Bevölkerung mit technischer Ausbildung oder Universitätsbildung jährlich doppelt so stark zu, wie der Teil der Bevölkerung, der nicht über solche Qualifikationen verfügte. Zwischen 1990 und 1999 stieg die Zahl der Personen im aktiven Alter um 32 Millionen an; 7,9 Millionen davon verfügten über weiterführende Bildung bzw. Ausbildung (das bedeutet mindestens 14 Jahre Bildung): 4,3 Millionen verfügten über eine technische Ausbildung und 3,6 Millionen über Hochschulbildung. Trotz dieser

**■ In den neunziger Jahren ist die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte mit technischer Ausbildung oder Hochschulbildung in Lateinamerika deutlich angestiegen. Die Anzahl der qualifizierten Arbeitskräfte in aktivem Alter (25–59 Jahre) stieg um 7,5 Prozent an, während die Bevölkerung in dieser Altersgruppe nur um 3,1 Prozent wuchs.**

wichtigen Entwicklung verringerte sich in den neunziger Jahren die Gesamtzahl der nicht qualifizierten Bevölkerung nur geringfügig um 2,6 Prozent (von 86,5 auf 83,9 Prozent).

Ungeachtet der Zunahme der Zahl qualifizierter Arbeitskräfte leidet Lateinamerika noch immer an einer sehr schlecht qualifizierten Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Falls die Tendenzen der neunziger Jahre anhalten, könnte der qualifizierte Teil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter bis 2015 auf 29 Prozent ansteigen, was aber immer noch sehr gering wäre. Ein großer Bevölkerungsteil von schlecht ausgebildeten Arbeitskräften würde auch das Erreichen der Millenniumsziele erschweren, besonders hinsichtlich der Verminderung der Armut, da nicht nur die Einkünfte dieser Arbeitskräfte gering wären, sondern aufgrund mangelnder Qualifikation auch mit längeren Perioden der Arbeitslosigkeit gerechnet werden müsste.

Lateinamerika muss sich der Herausforderung stellen, die Qualität der Ausbildung zu verbessern, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der Region zu steigern. Ausbildungsprogramme für Jugendliche und Erwachsene, die das Bildungssystem schon verlassen haben, sind ebenso wichtig wie die verstärkte Vernetzung des öffentlichen und des privaten Sektors.

Trotz des rapiden Anstiegs der Zahl qualifizierter Frauen in der Region besteht immer noch ein geschlechtsspezifischer Unterschied in der Nutzung dieser Qualifikationen. Qualifizierte Frauen sind wirtschaftlich weniger aktiv als Männer mit vergleichbarer Qualifikation. Der Anteil der Frauen mit technischer Qualifikation im Berufsleben war bis Ende der neunziger Jahre um 14 Prozent geringer und der Anteil der Frauen mit Hochschulbildung im Beruf um zehn Prozent geringer als der der Männer. Dies ist ein ernster Hinweis auf die schlechte Nutzung der Qualifikationen, sowohl im Hinblick auf die privaten und öffentlichen Mittel, die in die Ausbildung dieser Personen investiert wurden, als auch in Bezug auf unterbliebene Einkünfte.

Eine weitere Form der schlechten Nutzung der Humanressourcen ist die Arbeitslosigkeit unter den qualifizierten Arbeitskräften. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Region betraf nicht nur geringer

**Lateinamerika muss sich der Herausforderung stellen, die Qualität der Ausbildung zu verbessern, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der Region zu steigern. Ausbildungsprogramme für Jugendliche und Erwachsene, die das Bildungssystem schon verlassen haben, sind ebenso wichtig wie die verstärkte Vernetzung des öffentlichen und des privaten Sektors.**

ausgebildete Arbeiter, sondern auch qualifizierte Arbeitskräfte (Anstieg von 3,8 auf 6,6 Prozent) und in diesem Fall mehr Frauen als Männer. Das belegt das Defizit der Volkswirtschaften bei der Schaffung ausreichender Arbeitsplätze, um das steigende Angebot qualifizierter Arbeitskräfte voll nutzen zu können. Ein großer Teil der qualifizierten Arbeitskräfte arbeitet mit geringen Einkünften im Dienstleistungssektor.

Besonders schwer fällt die schlechte Ausnutzung der Humanressourcen dann ins Gewicht, wenn die Qualifikationen der Arbeitskräfte am Arbeitsplatz nicht genutzt werden. Eine weitere Form der schlechten Nutzung ist die Inaktivität, beispielsweise von Personen, die sich nach langer vergeblicher Arbeitssuche vom Arbeitsmarkt zurückziehen; darunter sind hauptsächlich Frauen, die aufgrund unzureichender Rahmenbedingungen (z.B. fehlender Instanzen der Kinderbetreuung oder fehlenden Zugangs zu Krippen und Kindergärten) Arbeitstätigkeit und familiäre Aufgaben nicht vereinen können.

Die Vielfältigkeit der schlechten Nutzung der Ressourcen macht deutlich, dass die weiterführenden Ausbildungs- und Bildungssysteme der Region flexibler werden müssen, um sich an die Veränderungen bei der Nachfrage von Humanressourcen anzupassen, die Anforderungen der Produktionssysteme zu befriedigen und auf den schnellen technologischen Wandel zu antworten.

## **■ Soziale Agenda: Arbeitssituation und Arbeits- marktpolitik in Lateinamerika**

### *Arbeitssituation*

Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden die Arbeitsgesetze in Lateinamerika ständig modifiziert. Die Regierungen in ganz Lateinamerika haben die fundamentalen internationalen Abkommen gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ratifiziert und die Mehrheit hat auch das Recht auf gewerkschaftliche Organisation festgeschrieben.

Allerdings ist im Bereich des Kampfs gegen die Kinderarbeit noch keine Angleichung an die internationale Gesetzgebung vollzogen worden. Obwohl in Brasilien das Mindestalter für den Eintritt in den Arbeitsmarkt erhöht wurde und in Costa Rica spezielle

**■ Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden die Arbeitsgesetze in Lateinamerika ständig modifiziert. Allerdings ist im Bereich des Kampfs gegen die Kinderarbeit noch keine Angleichung an die internationale Gesetzgebung vollzogen worden.**

Schutzgesetze für jugendliche Arbeiter verabschiedet wurden, hatten viele Länder noch nicht die Abkommen 138 und 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ratifiziert. Die geltenden Normen über das Arbeitsmindestalter in der Region weisen große Differenzen zu den international geltenden Normen auf.

Im Zeitraum von 1998 bis 2003 wurden in Kolumbien, Chile und Guatemala Reformen des Arbeitsrechts vorgenommen und in Kuba wurden die kollektiven Arbeitsabkommen reformiert. In Mexiko und in der Dominikanischen Republik wurden die Gesetze der sozialen Sicherheit verändert und in Kuba wurden Normen über das unternehmerische Verhalten verabschiedet, die eine verstärkte Partizipation der Gewerkschaften und der Arbeiter in den Entscheidungen der Unternehmensdirektion begünstigen. In Bolivien, Brasilien, Kolumbien und Mexiko wurden neue Beamtengesetze erlassen. In Costa Rica wurde ein Gesetz verabschiedet, um die Bürger vor ausufernden bürokratischen Forderungen in den Bereichen Arbeit und Planung zu schützen und in Kolumbien wurde die Notwendigkeit einer besseren Überwachung und Arbeitsgerechtigkeit im Gesetz festgeschrieben. Die Regierungen fast aller Länder sind sich darüber einig, dass die Kontrolle verstärkt werden muss, um die Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung zu garantieren.

In den neunziger Jahren gab es eine Tendenz, die unbefristeten durch befristete Arbeitsverträge zu ersetzen, um die Arbeitskosten zu senken und eine größere Mobilität der Arbeitskraft zu gewährleisten. Auch die Gesetzgebung über Entlassungen wurde in vielen Ländern geändert. In einigen Fällen wurden die Entlassungsgründe ausgeweitet und in anderen Fällen wurden die Entschädigungsansprüche für ungerechtfertigte Entlassung erhöht.

Das Bestehen eines Mindesteinkommens wurde in allen Ländern beibehalten. In den meisten Ländern stieg das reale Mindesteinkommen von 1995 bis 2002 an. Die größten Einbrüche des Mindesteinkommens wurden in Uruguay und Ekuador festgestellt, ausgelöst durch die Wirtschaftskrise.

Das Streikrecht ist in allen nationalen Verfassungen verankert, doch müsste genau analysiert werden, ob auch in allen Ländern davon Gebrauch gemacht wird

**■ Das Bestehen eines Mindesteinkommens wurde in allen Ländern beibehalten. In den meisten Ländern stieg das reale Mindesteinkommen von 1995 bis 2002 an. Die größten Einbrüche des Mindesteinkommens wurden in Uruguay und Ekuador festgestellt, ausgelöst durch die Wirtschaftskrise.**

und ob das Ansteigen der Arbeitslosenquote in der Region nicht von seinem Gebrauch als Verhandlungsinstrument abschreckt. Insgesamt weisen die bestehenden Normen in den verschiedenen Ländern bezüglich des Arbeitsmindestalters, den Formen der Anstellung und den Gewerkschafts- und Streikrechten große Unterschiede auf. Trotz der erwähnten legislativen Fortschritte bestehen weiterhin ernst zu nehmende Probleme der Normenerfüllung.

Um die negativen Effekte der wachsenden Instabilität zu mildern, wurden Arbeitslosenversicherungen, Bestimmungen über den Vorruststand und individuelle Fonds zur Arbeitslosensentschädigung in verschiedenen Ländern eingeführt. In Lateinamerika verfügen nur sechs Länder über Arbeitslosenversicherungen – Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Uruguay und Venezuela.

### *Die Arbeitsmarktpolitiken*

Verschiedene Länder haben aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken eingeführt, um der Arbeitslosigkeit und der extremen Armut vorzubeugen und gegen sie vorzugehen. Der Großteil der Investitionen in Lateinamerika fließt in aktive Arbeitsmarktpolitiken, deren Inhalte und Rahmenbedingungen sich kontinuierlich ändern. Notwendig erscheint u.a. eine bessere Koordination zwischen den passiven Arbeitsmarktpolitiken, insbesondere im Bereich der Versicherungen und der Arbeitslosigkeit, und den aktiven Politiken der Verbesserung der Ausbildung der Arbeitskräfte.

In den meisten Ländern waren Zuschüsse und Kredite an kleine und mittlere Unternehmen sowie die Erleichterung des Kreditzugangs für ärmere Bevölkerungsschichten im Rahmen der aktiven Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen besonders wichtig. Auch in Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsprogramme wurden Mittel investiert. Das belegt ein wachsendes Interesse der Regierungen, befriedigende Lösungen für die Probleme der Arbeitslosigkeit zu finden. Allerdings berücksichtigen die Programme bisher kaum besonders benachteiligte gesellschaftliche Gruppen wie Frauen und Jugendliche; die Einbeziehung der neuen Informationstechnologien ist gering und die fehlende Koordination zwischen den Institutionen, die aktive und passive Programme

**■ Verschiedene Länder haben aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken eingeführt, um der Arbeitslosigkeit und der extremen Armut vorzubeugen und gegen sie vorzugehen. Der Großteil der Investitionen in Lateinamerika fließt in aktive Arbeitsmarktpolitiken, deren Inhalte und Rahmenbedingungen sich kontinuierlich ändern.**

durchführen, verursacht Probleme. Nur wenige Programme führen zum erwünschten Erfolg.

## ■ Armut und Ungleichheit aus der Perspektive der Geschlechter

**■ Die Millenniumserklärung der UNO formuliert das Ziel der Beseitigung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in der grund- und weiterführenden Schulausbildung bis zum Jahr 2005 und auf allen Bildungsstufen bis zum Jahr 2015. Die Gleichheit der Geschlechter wird nicht nur als wünschenswert an sich, sondern auch als Grundlage für die Beseitigung vieler anderer Probleme gesehen.**

Die Millenniumserklärung der UNO formuliert das Ziel der Beseitigung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in der grund- und weiterführenden Schulausbildung bis zum Jahr 2005 und auf allen Bildungsstufen bis zum Jahr 2015. Die Gleichheit der Geschlechter wird nicht nur als wünschenswert an sich, sondern auch als Grundlage für die Beseitigung vieler anderer Probleme gesehen, so z.B. die Verringerung der Armut, Zugang zur Bildung, Kampf gegen HIV/Aids, Senkung der Kindersterblichkeitsrate usw.

Bei der Analyse der Armut wird deutlich, warum manche Personengruppen eher an Armut leiden als andere. Die sozialen Beziehungen zwischen Männern und Frauen basieren auf der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung. Trotz zahlreicher Transformationen in den letzten Jahrzehnten werden immer noch die Aufgaben der Hausarbeit und der Kinderbetreuung fast ausschließlich von Frauen erledigt. Dies hat eine Überlastung der Frauen ohne soziale Anerkennung zur Folge und geht einher mit mangelnder Zeit für Aus- und Weiterbildung und Erholung. Dadurch wird den Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert und die Möglichkeit verwehrt, über ein ausreichendes eigenes Einkommen zu verfügen und aktiv am sozialen und politischen Leben teilzunehmen.

Ein anderer Faktor, der zur Ungleichheit der Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern beiträgt, ist der beschränkte Zugang der Frauen zu Produktionsmitteln (Arbeit, Land, Kapital, Informationen, Neue Technologien, Ressourcen usw.), was die unternehmerische Tätigkeit von Frauen erschwert. Dabei erschweren die ungleiche Machtverteilung zwischen Männern und Frauen sowie die Umstände, die die Teilnahme der Frauen an Entscheidungsprozessen verhindern, den Frauen die Möglichkeit, politische Entscheidungen und Programme der Armutsbekämpfung zu beeinflussen.

### *Die Autonomie der Frauen*

Analysen ergeben immer wieder, dass die Personengruppen in armen und nicht armen Haushalten Lateinamerikas, die nicht über eigene Einkünfte verfügen, zum wesentlich größeren Teil aus Frauen bestehen. In städtischen Gebieten verfügen 43 Prozent der über 15-jährigen Frauen nicht über eigene Einkünfte, wohingegen sich nur 22 Prozent der Männer in dieser Situation befinden. Aus der Perspektive der wirtschaftlichen Autonomie, der Entscheidungsfähigkeit usw. macht dies die „unsichtbaren Armen“ sichtbar und zeigt Situationen, in denen sie besonders verwundbar sind, wie Witwentum, Ehescheidungen und ähnlichem.

Selbst wenn alle Familienmitglieder durch Kleidung, Nahrung usw. in ähnlichem Maße von den Einkünften des Haushaltes profitieren, verfügen die Frauen oft wegen des geringeren monetären Einkommens über eine geringere Verhandlungsfähigkeit, weniger frei verfügbare Zeit und eine geringere Mobilität. Diejenigen Frauen, die über eigene Einkünfte verfügen, tragen signifikant zur Verringerung der Armut der Haushalte bei. Die verfügbaren Daten über 16 Länder im Jahre 2002 belegen, dass die Armut in acht Ländern ohne weiblichen Beitrag auf über zehn Prozent steigen würde (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Paraguay).

### *Partizipation und Beschäftigungsfelder*

In den neunziger Jahren wuchs die berufliche Tätigkeit der Frauen in höherem Maße als die der Männer. Ohne Zweifel ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen schwerer als für Männer: Während die Arbeitslosenrate der Männer von 1990 bis 1999 nur um 2,9 Prozent gestiegen ist, erhöhte sich die der Frauen um 6,1 Prozent, obwohl die berufstätigen Frauen in den meisten Ländern über eine längere Ausbildung als die Männer verfügen. Die Partizipationsraten von Frauen aus armen Haushalten steigen an, obwohl sie immer noch viel niedriger sind als die derjenigen Frauen aus nicht armen Haushalten.

Die Beschäftigungsfelder sind zwischen 1990 und 1999 beinahe gleich geblieben, mit einer leichten Senkung in Haushalts- und persönlichen Dienstleis-

tungen und einem leichten Anstieg in Landwirtschaft und Handel.

1999 betragen die Einkünfte der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ungefähr 75 Prozent der Einkünfte der Männer, und die Einkommensklafft macht sich stärker bemerkbar bei Frauen mit höherer Bildung.

In den meisten Ländern der Region bilden Frauen mit mehr als zehn Jahren Schulbildung die Mehrheit und verfügen damit über eine höhere Bildung als die Männer. Dennoch ist die Frauenarbeitslosigkeit höher als die der Männer. Daraus lässt sich folgern, dass die höhere Ausbildung den Frauen nicht im gleichen Maße Vorteile beschert wie den Männern.

Die Entwicklung der politischen Partizipation der Frauen ist immer noch ungenügend und unstetig. Merkliche Fortschritte hat es im letzten Jahrzehnt vor allem in den Ländern gegeben, die Quoten und ähnliche Mechanismen eingeführt haben, um die Gleichheit zu fördern. Die Befähigung der Frauen zur Wahrnehmung ihrer Rechte, die Förderung ihrer Fähigkeiten und die Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und im politischen Bereich sind unerlässlich, um die Armut zu überwinden. Speziell in den ländlichen Gebieten sollte der erleichterte Zugang der Frauen zu Landbesitz Teil der Maßnahmen der Armutsbekämpfung sein. Letztlich muss zudem den Frauen die Informationsbeschaffung zur Erleichterung der Entwicklung von politischen Maßnahmen und Programmen ermöglicht werden, um ihnen eine aktive politische Partizipation zu ermöglichen.

## ■ Zusammenfassung

Die Beschreibung einiger herausragender Aspekte der sozialen Situation in Lateinamerika zeigt, dass es noch viel Bedarf für Reformen gibt, um die Armut und Ungleichheit zu überwinden und allen Menschen angemessene Lebensbedingungen zu gewähren. Es ist kaum anzunehmen, dass die Länder der Region, vor allem die ärmeren, allein in der Lage sind, die aufgezeigten Probleme zu überwinden. Internationale Zusammenarbeit und Solidarität bleibt wichtig – sowohl im Sinne der Stabilität des internationalen Systems als auch zum Wohl des einzelnen Menschen, der nach westlichen Vorstellungen im Zentrum der Politik stehen sollte.