

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.329
11 de noviembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BIBLIOTECA NACIONAL MEXICO

BASES PARA LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y GENERACION DE INGRESOS
DE LA POBLACION POBRE DE LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Borrador preliminar para discusión interna.

INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción y síntesis	1
1. Antecedentes	1
2. Urgencia y prioridad política del ataque a la pobreza	2
3. El programa regional de ataque a la pobreza	3
a) Acciones para el mejoramiento humano	4
b) Generación de empleo asalariado	4
c) Fomento de unidades productivas en manos de los pobres	5
d) Análisis de la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre los pobres	7
II. La pobreza en el Istmo Centroamericano y acciones para afrontarla	8
1. Magnitud y naturaleza de la pobreza	8
2. Principales rasgos de las acciones contra la pobreza	13
III. Sugerencias para la formulación de un Programa Regional de Combate a la Pobreza	15
1. Marco general del Programa	15
2. Elementos para la integración del Programa	17
a) Los programas de mejoramiento humano y el gasto público	17
b) Políticas y programas para ampliar la participación de la población pobre en la producción y la inversión	19
i) Generación de empleo remunerado	20
ii) Creación y desarrollo de unidades productivas rentables	21
c) Políticas macroeconómicas	22
d) Participación de la población en el combate a la pobreza	23
3. Apoyos necesarios para el Programa Regional de Combate a la Pobreza	24
a) Fuentes de recursos	24
b) Coordinación institucional	24
c) Sistema de información económica y social	25

IV. Estrategia de fomento de las unidades productivas en manos de los pobres	27
1. Las unidades productivas de los pobres como opción	27
2. Líneas de apoyo	29
a) Financiamiento	29
b) Información para la producción	31
c) Gestión empresarial	31
d) Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión	31
e) Desarrollo tecnológico y de gestión administrativa	32
f) Comercialización	32
g) Cambios al marco regulatorio	33
h) Infraestructura productiva	33

Anexo:

Elementos para una estrategia de fomento de unidades productivas rentables en manos de los pobres	35
---	----

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

1. Antecedentes

En la actualidad más de 20 millones de centroamericanos viven en situaciones de pobreza; en particular, 14 millones en condiciones de extrema pobreza, no alcanzan siquiera a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Además es importante considerar que casi dos terceras partes de los pobres viven en zonas rurales y que, por otra parte, se observa un crecimiento acelerado de la pobreza en las ciudades.

No solo los niveles de pobreza son elevados, sino que también la tendencia reciente es a un aumento de estos niveles. El crecimiento de la pobreza fue particularmente fuerte durante la década de los ochenta. A los 14 millones de pobres que había en 1980, se sumaron cerca de siete millones más y las proyecciones para el año 2000 indican que más de 5 millones adicionales podrían incorporarse.

Esta situación de la pobreza, que afecta a dos de cada tres personas, es verdaderamente extraordinaria y demanda, a su vez, acciones extraordinarias para lograr revertir, en forma significativa, la tendencia al aumento en el número de los pobres. Estas acciones son un imperativo histórico ineludible de la presente década para lograr las metas de desarrollo económico, social y político.

Los gobiernos de la región han expresado su gran preocupación por las condiciones sociales en las que vive esa proporción mayoritaria de la población. Esta preocupación se inserta como componente integral dentro de los esfuerzos de acelerar el proceso de cambio económico, de consolidar la democracia y de consolidar la paz. Está claro que todos los esfuerzos de pacificación y modernización se verán amenazados si simultáneamente no se logran reducir los niveles de pobreza. Así todas las Cumbres Presidenciales, a partir de la de Antigua de junio de 1990, contienen mandatos de ataque a la pobreza. En especial en la Cumbre de San Salvador de julio de 1991 los Presidentes acordaron:

Reunirse en la República de Honduras el 12 y 13 de diciembre del presente año y considerar preferentemente la temática social, a efecto de impulsar el diseño y ejecución de un programa regional para la reducción de la pobreza, integrando la dimensión del mejoramiento humano, con la de elevar la capacidad productiva y el ingreso de los grupos más vulnerables.

Debe destacarse que esta importante decisión plantea dos vertientes centrales para enfrentar la pobreza. Primero, la dimensión del mejoramiento humano y, segundo, la de elevar el ingreso de los pobres. Se concibe además el valor de un enfoque regional para la concepción de un programa para la reducción de la pobreza.

Adicionalmente, en la primera reunión de Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá, celebrada en mayo de 1991, se solicitó a la CEPAL el

"apoyo técnico para la formulación de un programa regional para el fomento del sector social productivo a entregar en diciembre."

El presente documento plantea los lineamientos estratégicos y los elementos principales que debería incorporar un programa regional de ataque a la pobreza y que, a su vez, deberían integrarse en los programas nacionales. Esta propuesta pone un énfasis especial en el fomento de las unidades productivas en manos de los pobres, y no pretende especificar con detalle los otros componentes del programa. El documento incluye un apartado sobre la magnitud y naturaleza de la pobreza y los principales rasgos de las acciones para enfrentarla. Luego se refiere a los elementos para la formulación de un programa regional de ataque a la pobreza. Más adelante se propone una estrategia de fomento de las unidades productivas en manos de los pobres. Por su parte, esta introducción es una síntesis de las ideas motivadoras principales que se convierten en los lineamientos de estrategia planteados en el documento.

2. Urgencia y prioridad política del ataque a la pobreza

La experiencia en la región es que incluso un excepcional crecimiento económico por sí solo no es suficiente para abatir los elevados niveles de pobreza. Si a ello se suma que en el decenio de los ochenta estos países sufrieron un retroceso económico generalizado, se explica la acentuada expansión de la incidencia de la pobreza en la región.

A lo anterior cabe agregar que con excepción de Costa Rica y en parte Panamá, la región muestra niveles históricos muy bajos de gasto público para fines sociales. La crisis y las necesidades de ajustes han debilitado aún más las políticas sociales de los gobiernos.

Es por ello que existe un consenso cada vez mayor en cuanto a que los programas de ajuste estructural deben incorporar mecanismos compensatorios para aliviar sus efectos negativos sobre los grupos más perjudicados, tales como los fondos de inversión social, que se diseñan con un horizonte temporal transitorio y la tendencia a focalizar el gasto social y a hacerlo más eficiente.

A su vez, debido a la gravedad de la situación de pobreza y sus consiguientes efectos políticos en los años recientes se ha ido generando una creciente participación de la sociedad civil en la solución de problemas vinculados con las situaciones de pobreza. Se han desarrollado organismos no gubernamentales que acometen tanto tareas de tipo asistencial como de apoyo y promoción de esfuerzos productivos en manos de los pobres. Existen niveles importantes de ayuda externa que se canalizan directamente a este tipo de esfuerzos. Por su parte, es también notoria la creciente y activa participación comunal en la búsqueda de solución a sus problemas.

Sin embargo, estos desarrollos positivos, tanto públicos como privados, resultan insuficientes en el marco de situaciones de pobreza generalizada. La atomización de acciones puede redundar en vacíos importantes que se dejan de cubrir o en duplicaciones costosas.

En breve, existe la urgencia de actuar. La agudización reciente de la pobreza y su carácter esencialmente estructural exigen acciones en forma simultánea, tanto en lo referido a sus manifestaciones como a sus causas.

En cuanto a las manifestaciones de la pobreza, los programas y políticas en materia de mejoramiento humano atienden a aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda, e infraestructura social. Estos esfuerzos son imprescindibles y responden a una exigencia básica de solidaridad y justicia social. Sin embargo, en el caso centroamericano no representan por sí solos una solución al problema de la pobreza generalizada. La cobertura y los plazos requeridos serían inmanejables para los erarios públicos, sobre todo si no se crean simultáneamente las condiciones de empleo remunerado que una población creciente exige.

Es necesario desarrollar paralelamente acciones dirigidas a atacar las causas que reproducen la pobreza y que se relacionan con la ampliación de las oportunidades de la población pobre para incorporarse a los procesos de producción e inversión.

Combatir la pobreza en sus causas es también un proceso de largo plazo que necesita gradualidad y orientación y articularse consistentemente con las acciones destinadas a enfrentar las manifestaciones de este grave fenómeno social. Significa también integrar la dimensión económica con la social y atender la primera teniendo presente explícitamente los objetivos y resultados sociales.

El ataque frontal a la pobreza debe formar parte de la estrategia de reestructuración y modernización económica. Esa estrategia requieren, necesariamente, la incorporación masiva del progreso técnico, de la eficiencia productiva y de mayor equidad social. Esto solo puede lograrse, a su vez, elevando la calidad de vida de las mayorías pobres y facilitando y apoyando su acceso pleno a los procesos de producción e inversión y elevando su desempeño productivo.

Avanzar en los procesos de pacificación y democratización exige iniciar a la brevedad acciones que desaten expectativas positivas en la mayoría de la población y contribuyan, a su vez, a superar la recesión.

3. El programa regional de ataque a la pobreza

El programa regional de combate a la pobreza es un compromiso de solidaridad de los países para avanzar en la democracia con progreso social. Es parte, a su vez, del desafío de incorporar el progreso técnico a la sociedad que demanda de ciudadanos con amplias oportunidades de participación económica y política. El programa debe ser un marco general de referencia para las políticas y acciones que cada país defina, sin pretender definir las acciones específicas para cada uno de los países.

El programa debe proponerse como meta detener el avance de la pobreza. Ello significa generar condiciones de vida adecuadas para cinco millones de centroamericanos que de otra manera se incorporarían a la pobreza al año dos mil si se mantiene la proporción actual que los pobres representan dentro de

la población total. Solo contener ese aumento potencial de la pobreza significa una meta ambiciosa que entrañaría ritmos similares a los pasados de crecimiento económico así como, necesariamente, la adopción de un programa extraordinario de ataque a la pobreza.

La propuesta es que el programa regional contemple acciones en cuatro campos centrales: a) el del mejoramiento humano; b) la generación de empleo asalariado; c) el fomento de unidades económicas económicamente viables en manos de la población pobre; y d) el análisis de la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre los pobres.

a) Acciones para el mejoramiento humano

En cuanto al mejoramiento humano, ante la persistencia de graves carencias en grupos mayoritarios de la población del Istmo, se reconoce como responsabilidad fundamental del Estado el hacer efectivo, en forma gradual, el acceso de la población pobre a los servicios básicos de salud, educación, alimentación y vivienda. Para el efecto, debe ampliarse el nivel del gasto público y orientarse efectivamente hacia los grupos más pobres. El Estado no necesariamente debe brindar los servicios en forma directa, pero sí velar porque estos se presten eficazmente. Las inversiones en mejoramiento humano tendrán la mayor prioridad, particularmente para la población en condiciones de pobreza extrema, puesto que situaciones muy deterioradas de desarrollo humano son una fuerte restricción para el crecimiento económico, la transformación productiva con mayor incorporación de progreso técnico y la paz social.

b) Generación de empleo asalariado

Las medidas y acciones que se adopten para el mejoramiento humano necesariamente deben acompañarse con acciones que permitan el acceso de los pobres a fuentes de ingreso suficiente, seguro y sostenido.

La meta antes planteada de evitar un aumento en el número de pobres representa un reto enorme en virtud de las elevadas tasas de aumento de la población que se incorpora año con año a la fuerza de trabajo. Por ello es importante promover la generación de empleo asalariado como de uno de los objetivos centrales de los procesos de reestructuración y modernización productiva, para darle viabilidad a ese proceso y evitar que la marginación de grandes mayorías impida que el proceso de modernización se concrete. Además es requisito para darle sentido a ese proceso.

Para alcanzar este propósito habrá que buscar un impacto mayor en el empleo de las inversiones públicas mediante una adecuada selección de las tecnologías de construcción, así como otorgar una mayor prioridad a aquellas inversiones que se localicen en las zonas de mayor pobreza, en particular en las zonas rurales. Inclusive se pueden llevar a cabo programas de recuperación de recursos naturales con uso intensivo de mano de obra. Esto significa focalizar las inversiones públicas.

El actual esfuerzo exportador también puede vincularse con el objetivo de generación de empleo para reducir la pobreza. Algunas actividades industriales relativamente simples se pueden utilizar para elevar los

ingresos familiares en las zonas rurales o áreas pobres urbanas. Ejemplos de lo anterior son la maquila y las zonas francas, que mediante una diferenciación de los subsidios que actualmente se otorgan, se puede hacer más atractiva la localización en zonas que cuentan con la infraestructura física necesaria, pero que constituyen zonas de concentración de la pobreza.

c) Fomento de unidades productivas en manos de los pobres

La tesis central de esta propuesta es que una vertiente del combate a la pobreza muy prometedora se encuentra en el desarrollo de una estrategia de fomento a unidades productivas rentables y económicamente viables en manos de la población pobre. Ello significa además la ampliación y la difusión de la capacidad e iniciativa empresarial, requisito indispensable para el desarrollo económico.

Por su potencial y en atención al mandato específico de los Ministros de Planificación de los países del Istmo Centroamericano, la concreción principal de este documento consiste en plantear las bases de una estrategia de fomento de la producción en manos de los pobres, para quienes el trabajo es su activo principal. Esta opción se ha venido gestando como potencialmente prometedora y complementaria de otros esfuerzos de recuperación económica orientados tanto al mercado interno como al externo, al crear en forma paralela las condiciones, acciones y proyectos que permitan a la población pobre tener acceso a un ingreso suficiente, seguro y sostenido. Más aún, persigue aumentar la participación de la población pobre en el proceso de formación de capital y modernización productiva. ^{1/}

La capacidad de crear y desarrollar empresas debe estar al alcance de muchos como única manera de asegurar su participación creciente en la producción y en la inversión en forma eficiente y sostenida. Es una forma de permitirle participar en los procesos de recuperación y crecimiento desplegando sus potencialidades productivas y la capacidad de trabajo. Mediante la aplicación de su trabajo y con acceso a las capacidades profesionales, técnicas y empresariales, la población pobre puede contribuir a la creación de capital productivo, una de las restricciones actuales para la recuperación sostenida del crecimiento.

Las pequeñas unidades productivas o las empresas asociativas controlan en conjunto magnitudes no despreciables de acervos de capital, participan en la oferta de un elevado número de productos y servicios, presentan una alta capacidad de generación de empleos y, a pesar de su heterogeneidad, contribuyen también en magnitudes significativas a la generación del producto e ingreso nacionales. Visto así, se manifiesta la existencia de un alto potencial, cuyo aprovechamiento redundaría en mayores y crecientes volúmenes

^{1/} Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad, LC/G.1601-P, marzo de 1990.

de producción, en una más rápida generación de empleos y en perfiles distributivos más equitativos. 2/

Estas unidades desarrollan articulaciones con el sector moderno aprovechando las tendencias de descentralización tecnológica y subcontratación de determinados servicios o bienes intermedios para la producción del sector moderno. En tal caso, deben ser beneficiarias de los mismos incentivos fiscales y facilidades de todo tipo que reciben las empresas modernas mediante mecanismos más simplificados.

La propuesta contenida en el apartado IV de este documento hace referencia a una estrategia integral para la profundización y ampliación del desarrollo de unidades productivas rentables en manos de los pobres que, tomando como base las acciones y programas que operan actualmente, integre todos los aspectos que intervienen en el proceso de inversión. De este modo, la identificación de proyectos rentables, el financiamiento, la asistencia técnica, la formación de recursos humanos, la comercialización y el mercadeo, por un lado, y marcos fiscales, jurídicos y administrativos adecuados por el otro, operen como un sistema que funcione eficazmente para permitir consolidar la capacidad de gestión económica de los proyectos de inversión y de las empresas en manos de los pobres.

Para potenciar y acelerar el desarrollo viable y rentable de las unidades productivas en manos de los pobres se requiere de un proceso integral que opere como un sistema de fomento económico. No se trata de un conjunto de acciones dispersas y a menudo desarticuladas. La experiencia señala que recursos asignados a ese tipo de acciones de apoyo desvinculadas entre sí, no logran los objetivos ni los resultados previstos.

No se trata de alentar un crecimiento con base en subsidios permanentes, sino más bien, promover empresas económicamente viables, bajo una noción distinta de organización y de distribución social asociada a las características de empresas asociativas y de pequeña producción, para lo cual se necesita inducir, en distintos plazos, procesos internos y externos de gestión empresarial.

Para que el fomento a las actividades económicas de estas empresas sea eficaz y eficiente se requiere que se establezcan sus prioridades y el ritmo de las acciones de apoyo en un esquema de simultaneidad, oportunidad y especificidad de los diversos aspectos incluidos en la estrategia integral de fomento.

Las instancias técnicas ya sean públicas, de las organizaciones no gubernamentales, de los propios productores u organizaciones sociales involucradas requieren, para promover el desarrollo armónico y sostenido de las empresas, de la planeación, asesoría, capacitación y asistencia técnica especializada en su concepción amplia; es decir, que las unidades productivas en manos de los pobres tengan acceso a las funciones empresariales de que disponen las empresas grandes y de las que normalmente

2/ Véase Lederman E., Hacia un desarrollo con equidad: el sector de la economía social, instrumento para el crecimiento económico. Proyecto SPP/OIT/PNUD, México, 1989.

carecen las pequeñas. La posibilidad de disponer de este tipo de instancias y su desempeño son elementos claves al inicio del programa, para el fortalecimiento ulterior de las pequeñas unidades productivas.

d) Análisis de la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre los pobres

La política macroeconómica incide directa o indirectamente en la situación de la población pobre por lo que su diseño y ejecución debe generar un marco propicio para las acciones directas destinadas a superar la pobreza. En el proceso de definición de políticas macroeconómicas deben evaluarse sus efectos entre otros, sobre el acceso de los pobres a recursos productivos y el grado y forma de su utilización; sobre la inserción de la población pobre en los mercados de trabajo; sobre el nivel y calidad de su consumo; sobre sus movimientos migratorios y respecto de la carga total de trabajo que recae sobre las mujeres de familias pobres. Medidas macroeconómicas que desconsideren su posible impacto en la población pobre pueden anular o compensar negativamente todas las acciones directas que se lleven a cabo.

En fin, esta propuesta de lineamientos para una estrategia de ataque a la pobreza se enmarca dentro los planteamientos emanados de la Cumbre de Antigua de emprender caminos nuevos para la región, pues "...la violencia empieza a formar parte de una historia que no vamos a olvidar pero que no debemos repetir..."

II. LA POBREZA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LAS ACCIONES PARA AFRONTARLA

1. Magnitud y naturaleza de la pobreza

Estimaciones gruesas, referidas a 1990, muestran que la pobreza afecta a más de 20 millones de centroamericanos, o sea 68% de la población total. De ellos, más de 14 millones (46%) se encuentran en situación de pobreza extrema. Casi dos terceras partes de los pobres viven en zonas rurales. En ellas el 79% de los habitantes no cubre sus necesidades básicas; el 61% vive en condiciones de privación extrema. En la ciudad estas proporciones son menores, aunque igualmente preocupantes por su acelerado crecimiento de los últimos años: el 55% y el 29%, respectivamente. (Véase el cuadro 1.)

Por ser los más poblados, y por registrar la mayor incidencia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son los países que mayor número de pobres albergan. En ellos cuatro sólo una cuarta parte de su población rural o menos, escapa de la pobreza. Costa Rica, en cambio, se ubica en el extremo opuesto, con el 80% en condiciones de vida aceptables.

En las zonas rurales del Istmo, son las familias de los campesinos sin tierra, de los asalariados temporales y de los minifundistas de subsistencia los principales grupos de pobres. En las zonas urbanas es el sector informal el receptor de vastos contingentes de desempleados y subempleados, aunque en el sector formal radica también un elevado número de pobres: asalariados, microempresarios, trabajadores por cuenta propia. En ambas la situación de las mujeres jefas de hogar y de los niños es desventajosa, por lo que suelen ser más pobres. Otros grupos particularmente vulnerables son los cuantiosos refugiados y desplazados, víctimas de los conflictos bélicos, así como antiguos combatientes que intentan ahora retornar a la vida activa. ^{3/} (Véase el diagrama 1.)

Durante el decenio de los ochenta la pobreza aumentó fuertemente en la región. A los pobres que existían en 1980 (13.6 millones) --a pesar de decenios de crecimiento económico excepcional-- se sumaron casi siete millones. Buena parte de ellos, cerca de cinco millones, corresponden a la propia expansión de la población, particularmente alta en estos países. El resto, casi dos millones, lo constituyen los llamados "nuevos pobres", vastos estratos que se vieron afectados por la crisis económica --más aguda en Centroamérica que en otras regiones--, por los efectos sociales de corto plazo de las políticas de ajuste para afrontarla y por las consecuencias de la violencia. ^{4/}

^{3/} Véase, CEPAL, El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica, LC/MEX/R.288, mayo de 1991.

^{4/} La caída del producto per cápita del Istmo Centroamericano en el decenio de los ochenta fue de casi 18%, frente a 10% de América Latina y el Caribe en su conjunto. En Nicaragua se sufrió la mayor pérdida (41%); las de Panamá, Guatemala, El Salvador y Honduras oscilaron entre 18% y 14%, y la de Costa Rica resultó la menor, de 5%.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1980 Y 1990

	Istmo Centroamericano		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
(En millones de habitantes)														
<u>Población</u>	<u>22.6</u>	<u>30.0</u>	<u>2.2</u>	<u>2.9</u>	<u>4.7</u>	<u>6.5</u>	<u>7.3</u>	<u>9.2</u>	<u>3.7</u>	<u>5.1</u>	<u>2.7</u>	<u>3.9</u>	<u>1.9</u>	<u>2.4</u>
Urbana	9.4	13.6	1.0	1.6	2.1	2.9	2.5	3.9	1.2	2.2	1.5	1.6	1.0	1.4
Rural	13.2	16.4	1.2	1.3	2.6	3.6	4.8	5.3	2.5	2.9	1.3	2.3	0.8	1.0
<u>Pobreza</u>	<u>13.6</u>	<u>20.5</u>	<u>0.5</u>	<u>0.6</u>	<u>3.3</u>	<u>4.9</u>	<u>4.6</u>	<u>6.9</u>	<u>2.5</u>	<u>3.9</u>	<u>1.7</u>	<u>2.9</u>	<u>1.0</u>	<u>1.3</u>
Urbana	4.4	7.5	0.1	0.2	1.2	1.8	1.4	2.4	0.5	1.6	0.7	0.9	0.4	0.6
Rural	9.2	13.0	0.4	0.4	2.0	3.1	3.2	4.5	2.0	2.3	1.0	2.0	0.6	0.7
<u>Pobreza extrema</u>	<u>8.5</u>	<u>13.9</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>	<u>2.4</u>	<u>3.4</u>	<u>2.3</u>	<u>4.8</u>	<u>2.1</u>	<u>3.2</u>	<u>0.9</u>	<u>1.6</u>	<u>0.5</u>	<u>0.6</u>
Urbana	2.4	3.9	0.1	0.1	0.9	0.9	0.6	1.2	0.4	1.1	0.3	0.4	0.1	0.2
Rural	6.1	10.0	0.2	0.2	1.5	2.5	1.7	3.6	1.7	2.1	0.6	1.2	0.3	0.4
(Porcentaje de la población)														
<u>Pobreza</u>	<u>60</u>	<u>68</u>	<u>25</u>	<u>20</u>	<u>68</u>	<u>71</u>	<u>63</u>	<u>75</u>	<u>68</u>	<u>76</u>	<u>62</u>	<u>75</u>	<u>54</u>	<u>52</u>
Urbana	48	55	14	11	58	61	58	62	44	73	46	60	43	40
Rural	69	79	34	31	76	85	66	85	80	79	80	85	67	69
<u>Pobreza extrema</u>	<u>38</u>	<u>46</u>	<u>14</u>	<u>11</u>	<u>51</u>	<u>52</u>	<u>32</u>	<u>52</u>	<u>57</u>	<u>63</u>	<u>35</u>	<u>42</u>	<u>24</u>	<u>25</u>
Urbana	26	29	7	6	45	30	23	31	31	50	22	27	12	14
Rural	46	61	19	17	55	70	36	68	70	72	50	52	38	40

Fuente: CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano, E/CEPAL/MEX/1983/L.32, noviembre de 1983. Para 1990 estimaciones de la CEPAL basadas en datos oficiales para Costa Rica y en los resultados de las encuestas de hogares de 1989 de Guatemala, Honduras y áreas urbanas de El Salvador, recopiladas por PREALC. Las estimaciones restantes se basaron en los datos de FLACSO, para 1985, proyectadas a 1990 con arreglo a la evolución del ingreso per cápita.

Diagrama 1

FORMAS PRINCIPALES DE INSERCIÓN DE LA POBLACION POBRE EN LA PRODUCCION

Sectores	Formas de inserción en la producción
Sector rural	Campesinos sin tierra Asalariados temporales Minifundistas de subsistencia
Sector urbano Formal Informal	Asalariado Asalariado Microempresario Trabajador por cuenta propia Trabajador familiar no remunerado

Categorías especiales
Desempleados Desplazados Refugiados Desmovilizados

Grupos vulnerables
Niños Mujeres Ancianos Indígenas

La recesión económica --con sus efectos adversos sobre la inversión y el empleo-- afectó con diversa intensidad y en distintos años a los países del Istmo durante el decenio de los ochenta. Con ella se perdieron muchos de los logros alcanzados en las tres décadas previas de crecimiento económico. Las restricciones financieras que la acompañaron se reflejaron en bajas del gasto social, sumamente marcadas en El Salvador y Guatemala. Así, se detectó por primera vez el empeoramiento de algunos indicadores sociales, luego de la franca mejoría que se había prolongado desde la posguerra. La inseguridad y la violencia, como se mencionó, generaron fuertes migraciones internas que acentuaron la depauperación. En estas condiciones, crecientes contingentes de trabajadores debieron emigrar al exterior para buscar oportunidades de empleo y mejores niveles de ingreso y procurar un alivio con sus remesas a los familiares que dejaron atrás. ^{5/}

Un rasgo distintivo de la evolución de la pobreza en el decenio pasado fue su mayor avance en el ámbito urbano. Aun cuando las carencias sean todavía mayoritariamente rurales (63%) y sea en el campo donde son más agudas, el ritmo de expansión de los pobres en las ciudades resultó mucho más elevado.

La propia dinámica de urbanización de estas sociedades, en buena medida por la expulsión de la población del campo empobrecido, explican este fenómeno parcialmente. También contribuye sobremanera el efecto del insuficiente crecimiento del sector formal de las ciudades para absorber el aumento de la oferta de fuerza de trabajo, que se expande al 4.4% por dichas migraciones, frente a sólo 2% en el campo. Ello significa aproximadamente que cada año se suman 240,000 nuevos demandantes de empleo en las ciudades y 90,000 en el campo; un total de 330,000 en el Istmo.

Lo anterior se tradujo, en general, en tasas más elevadas de desempleo abierto y subempleo en el decenio pasado. En todo caso, el agravamiento de la desocupación en la región y la caída de los salarios reales --que en países como Nicaragua y El Salvador fue particularmente aguda-- fueron factores que alimentaron el crecimiento de las actividades informales, desempeñadas ya por vastos contingentes que en el pasado no pudieron acceder al sector formal. En ellas las jornadas suelen ser más largas y las remuneraciones menores. El comercio y, en menor medida, las manufacturas y los servicios son los sectores en los que se concentra su actividad. Las mujeres, los jóvenes --niños crecientemente-- y los viejos participan en elevada proporción en el mercado laboral informal. ^{6/}

En este contexto, la situación de las mujeres, como se mencionó, es particularmente vulnerable. Las jefas de hogar, que constituyen una alta proporción entre las familias, se ven sometidas a condiciones laborales discriminatorias que las orillan a aceptar remuneraciones marcadamente inferiores. Mas aún, su situación de madres se complica con la falta de

^{5/} Véase, CEPAL, Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, IC/MEX/L.154, junio de 1991.

^{6/} Véase J.P. Pérez Sáinz y R. Menjívar (coords.), La informalidad urbana en Centroamérica, FLACSO, Editorial Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1991.

prestaciones y de apoyos, lo cual desalienta su permanencia en empleos formales, por lo que deben refugiarse en actividades informales.

Por su parte, la población joven de estos países resulta en gran medida frustrada al ver truncas sus expectativas de ascenso socioeconómico que parecían garantizadas en decenios pasados, sobre todo en las ciudades. Lejos de ello, muchos deben abreviar su escolaridad e insertarse prematuramente en el mercado laboral, renunciando también obligadamente en muchos casos a un puesto en el sector formal. Otros deben optar por emigrar de la región en la edad más productiva, reduciendo de esa manera el acervo de capital humano de sus países.

Una respuesta generalizada entre familias pobres de los países de la región ha sido la migración de algunos de sus miembros al extranjero en busca de mayores ingresos. En El Salvador una de cada cinco familias recibe remesas, cuyo monto total es superior al conjunto de las exportaciones del país. Así, las remesas de los migrantes se han vuelto un pilar importante para su subsistencia, al elevar sus condiciones de vida, ampliar su consumo y fortalecer su potencial de ahorro. Además, se ha observado que gran parte de las remesas quedan en manos de mujeres jefas de hogar.

Cabe destacar que gran parte de las familias pobres urbanas derivan sus ingresos del trabajo por cuenta propia, de microempresas y del trabajo asalariado en el sector informal; estas últimas son las más pobres. El mercado de trabajo formal tampoco es garantía de que sus asalariados reciban remuneraciones suficientes para cubrir las necesidades básicas de sus familias. ^{7/}

La contracción de los salarios reales generó "nuevos pobres", integrados en su mayoría por trabajadores que habían accedido a estratos medios de ingreso, como resultado de las políticas económicas que favorecieron en el pasado la urbanización y la formación de clases medias. También los constituyen sus dependientes que, por complementar el ingreso familiar o por haber llegado a edad activa, acceden ahora a ocupaciones insuficientemente remuneradas. A diferencia de los grupos tradicionalmente pobres --que han desarrollado distintas estrategias de sobrevivencia-- estos "nuevos pobres" han visto súbitamente reducidos sus ingresos y prestaciones por los cambios de las políticas económicas de los últimos años y también de las sociales.

Con todo, como se señaló, la mayoría de los pobres centroamericanos radica en el campo. Las formas de propiedad y de explotación de la tierra, así como las estructuras ocupacionales que les corresponden, varían de un país a otro y son elementos que subyacen en la determinación de la magnitud y de la incidencia de la pobreza. Así, en un extremo, se tiene a Costa Rica --con la menor pobreza rural--, que cuenta con una mayor proporción de pequeñas propiedades y de microfincas, con sus patronos y asalariados permanentes. Mientras tanto, en Guatemala, Honduras y El Salvador, las numerosas familias pobres rurales derivan sus ingresos del trabajo por cuenta propia en predios de subsistencia --en su mayoría con cultivos de granos básicos-- y, especialmente, del trabajo asalariado temporal.

^{7/} CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano, (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983.

En los años venideros se plantean retos de primer orden para las políticas económica y social. En el año 2000 la población centroamericana ascenderá casi a 38 millones de habitantes. Si no se altera la incidencia actual de la pobreza en la población total, habrá en ese año alrededor de 26 millones de pobres, 5.5 millones más que en 1990; esto es si no se puede absorber productivamente el crecimiento anual señalado de la fuerza de trabajo.

2. Principales rasgos de las acciones contra la pobreza

Con la excepción de Costa Rica y en menor medida Panamá, incluso en los decenios de mayor dinamismo económico, en el Istmo Centroamericano se han registrado históricamente niveles muy bajos de gasto social (menos de un 10%) y un desarrollo precario de las políticas en este campo. Es necesario reconocer además que grupos importantes de la población pobre de la región se han mantenido al margen de esas políticas.

Si a lo anterior agregamos que el gasto social ha sido uno de los rubros más afectados por la recesión económica y por las políticas de estabilización y ajuste, se entiende por qué la baja cobertura y calidad de los servicios de atención a la población disminuyó aun más, e inclusive se han observado retrocesos en los indicadores sociales más importantes de algunos países, como son mortalidad infantil y alfabetismo.

En buena medida los servicios básicos de la población no se pudieron garantizar por la insuficiencia de recursos públicos. La debilidad en los ingresos fiscales, particularmente patentes en algunos países, subyace entre las causas principales del exiguo gasto social, aunque también contribuye la distracción de los fondos públicos hacia fines de defensa y seguridad y al servicio de la deuda externa. A ello habría que agregar deficiencias en la definición y ejecución de las políticas sociales.

Así, el Estado no ha podido ofrecer a la población un piso social básico ni ha emprendido acciones suficientes para combatir la pobreza, de la misma forma que el mercado, por sí sólo, tampoco ha contribuido en ello ni ha logrado incorporar a la población a la actividad productiva. ^{8/}

Las restricciones presupuestarias y los programas de ajuste obligaron a los países del Istmo a buscar una mayor eficiencia en el ejercicio y orientación del reducido gasto social. La selección de los beneficiarios --la llamada "focalización" del gasto social-- es un rasgo común y de distinto efecto en los países. De la misma forma que en unos, como Costa Rica, la "población objetivo" es más fácilmente identificable, en otros los pobres extremos resultan ser un grupo mayoritario de la población.

Se detecta un acuerdo creciente en cuanto a que los programas de ajuste deben incorporar mecanismos compensatorios para aliviar las repercusiones negativas sobre las condiciones de vida de los mayorías pobres. Para estos efectos, se han establecido mecanismos especiales entre los cuales destaca la

8/ Véase Banco Mundial, World Development Report 1991, The Challenge of Development, "Market failure and government failure", pág. 131, Washington, D.C., 1991.

creación de fondos de inversión social, de duración limitada, con los cuales mediante el aporte de un "capital semilla" proveniente principalmente de la cooperación externa, se apoyan proyectos esencialmente de tipo asistencial y de infraestructura social. ^{9/} Igualmente, en algunos países se empieza a dar apoyo a ciertas actividades productivas y a algunas formas eficientes de autoempleo, mediante programas de fomento a la microempresa, a la economía popular y al sector social productivo. ^{10/}

El agravamiento de la pobreza y la insuficiencia de la política y del gasto social abrió paso al surgimiento de un número creciente de organizaciones no gubernamentales dedicadas a trabajar con los grupos pobres, fundamentalmente en aspectos sociales y en proyectos productivos. Las propias comunidades y personas pobres están participando más activamente en la superación de su situación. También se observa un incremento de la ayuda externa que en forma solidaria procura apoyar acciones de combate a la pobreza.

Sin embargo, estos desarrollos positivos resultan insuficientes; por su pulverización y cobertura limitada para frenar el avance de la pobreza en los años recientes.

Los planteamientos emanados de la Cumbre de Antigua de emprender caminos nuevos para la región tienen más vigencia, pues "... la violencia empieza a formar parte de una historia que no vamos a olvidar pero que no debemos repetir..." ^{11/}

Revertir el creciente empobrecimiento de las sociedades centroamericanas entraña no sólo retomar ritmos pasados de crecimiento económico, sino adoptar una estrategia decidida para combatirla. En ella la recuperación del gasto público, con énfasis en el mejoramiento humano, la generación de empleo y el fomento de la producción de la población pobre están llamados a desempeñar un papel medular.

^{9/} Véase UNICEF, ILPES, OEA, PNUD, PREALC y Grupo Esquel Chile, Seminario Internacional sobre "Fondos de Desarrollo Social", Santiago, Chile, noviembre de 1990.

^{10/} Véase CEPAL, Centroamérica: notas sobre la situación de la pobreza y políticas sociales, LC/MEX/L.155, junio de 1991.

^{11/} Véase la Declaración de Antigua, junio de 1990.

III. SUGERENCIAS PARA LA FORMULACION DE UN PROGRAMA REGIONAL DE COMBATE A LA POBREZA

1. Marco general del Programa

Combatir la pobreza exige atender en forma simultánea tanto sus manifestaciones como las causas que la originan. Sectores mayoritarios de la población del Istmo Centroamericano demandan acceso a servicios de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura básica, expresión de carencias fundamentales que determinan su baja calidad de vida. Enfrentar tales manifestaciones de la pobreza aseguraría mayores niveles de equidad mediante mecanismos e intervenciones principalmente a disposición del Estado, a través del gasto y la política social. Sin embargo, estas acciones si bien son imprescindibles y responden a un imperativo de justicia social que da viabilidad a las sociedades modernas, dado lo generalizado del problema en los países de la región, son insostenibles en los plazos y con las coberturas necesarias para conducir a las sociedades del Istmo a niveles superiores de desempeño social y económico.

Resulta indispensable desatar simultáneamente acciones dirigidas a atacar las causas que reproducen la pobreza y que se relacionan con la posibilidad de ir incorporando en forma paulatina a la población afectada, a los procesos de producción y de inversión mediante el empleo remunerado y el fomento de unidades productivas rentables y económicamente viables.

Combatir la pobreza en sus causas es también un proceso de largo plazo que requiere gradualidad y orientación y una articulación consistente con las acciones destinadas a enfrentar las manifestaciones de este grave fenómeno social.

Avanzar en los procesos de pacificación y democratización exigen iniciar a la brevedad programas nacionales de combate a la pobreza integrales que desaten expectativas positivas en la población y contribuyan a su vez a la superación de la recesión, incorporando el potencial de producción y capitalización de la fuerza de trabajo de los grupos pobres.

La magnitud y la profundización de las condiciones de desigualdad social alcanzadas en la región no pueden modificarse con acciones asistenciales o autogestivas aisladas y dispersas. El combate a la pobreza debe formar parte de la estrategia de reestructuración y modernización económica. La factibilidad de esa estrategia implica necesariamente la masificación del progreso técnico, de la eficiencia productiva y de mayor equidad social. La gran lección de las décadas pasadas de acelerado crecimiento y profundización de la desigualdad en el Istmo Centroamericano, es que la dimensión social del desarrollo no puede desvincularse, ni es subsidiaria, ni secuencial respecto de los logros en materia económica.

En los países de la región con situaciones de pobreza generalizada, integrar la política social con la económica y generar una transformación

productiva con equidad representan la única vía hacia la paz, la democracia y la justicia social. ^{12/}

En el diseño de programas nacionales de combate a la pobreza es necesario reconocer el creciente número de organizaciones no gubernamentales que realizan acciones concretas en favor de los pobres, así como el volumen de recursos de donantes externos que estas organizaciones manejan. Igualmente, la participación de la población y las comunidades en los programas y acciones que les competen es una exigencia que va en aumento.

Por lo anterior, los programas nacionales que se definan deberán considerar la participación de los distintos agentes sociales involucrados en el combate a la pobreza, de manera tal que se garantice una coordinación de acciones y un uso más eficiente de los recursos disponibles.

Por su parte, el Programa Regional de Combate a la Pobreza deberá estructurarse como un marco general de referencia para las políticas y acciones que cada país decida definir conforme a sus necesidades y posibilidades concretas. No deberá considerarse como una receta única de aplicación generalizada a cada uno de los países del Istmo Centroamericano. Se trata de un compromiso solidario para avanzar en la democracia con progreso social.

El carácter regional del Programa permitirá el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentar problemas comunes tanto en la selección de intervenciones, como en la formación de recursos humanos, diseño de metodologías de administración y de sistemas de información, desarrollo tecnológico y gestión de recursos en beneficio de la población pobre del área.

Una posible meta para el Programa Regional sería la de contener, al menos, el avance de la pobreza en números absolutos. Ello requeriría generar para el año 2000 condiciones de vida adecuadas para más de cinco millones de personas, que representarían el aumento natural proyectado de la población pobre del Istmo Centroamericano.

Lograr la reducción sustantiva de la pobreza y la eliminación de las causas de la inequidad social es una tarea actual e ineludible. Es un proceso gradual cuyos resultados son de largo plazo. La magnitud y gravedad de la situación en el Istmo Centroamericano fortalece la convicción de que debe iniciarse de inmediato un esfuerzo masivo y generalizado.

Es un proceso gradual porque exige simultáneamente no comprometer las bases del crecimiento económico con estabilidad sostenida y avanzar en la equidad social.

En ese contexto, las políticas de gasto social deben ser complementarias para asegurar la transición entre lo inmediato y el largo plazo.

^{12/} Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad, IC/G.1601-P, marzo de 1990.

2. Elementos para la integración del Programa

Los principales componentes de un Programa Regional de Combate a la Pobreza, son las políticas y acciones que promueven el mejoramiento humano y aquellas que fomentan la participación de la población pobre en la producción y la inversión.

El éxito de las acciones directas en estos dos frentes se sustenta en un manejo y orientación consistentes de las políticas macroeconómicas que inciden en las condiciones de pobreza. Asimismo, exige una participación creciente de la población en la definición, formulación y gestión de las acciones. (Véase el diagrama 2.)

En algunos países del Istmo Centroamericano la elevada concentración del control de activos productivos continúa siendo una limitante central para superar las condiciones de desigualdad que determina adicionalmente, su subutilización.

Otro gran frente de combate a la pobreza se da en la protección al consumo y al ingreso de la población pobre por la vía de lograr una mayor equidad en sus relaciones con el mercado.

Sin dejar de reconocer la importancia de llevar a cabo acciones y políticas que modifiquen estos dos últimos factores causales de la pobreza, el planteamiento que se hace a continuación enfatiza en la ampliación de la participación de la población pobre en la producción y la inversión, mediante la aplicación productiva de su fuerza de trabajo.

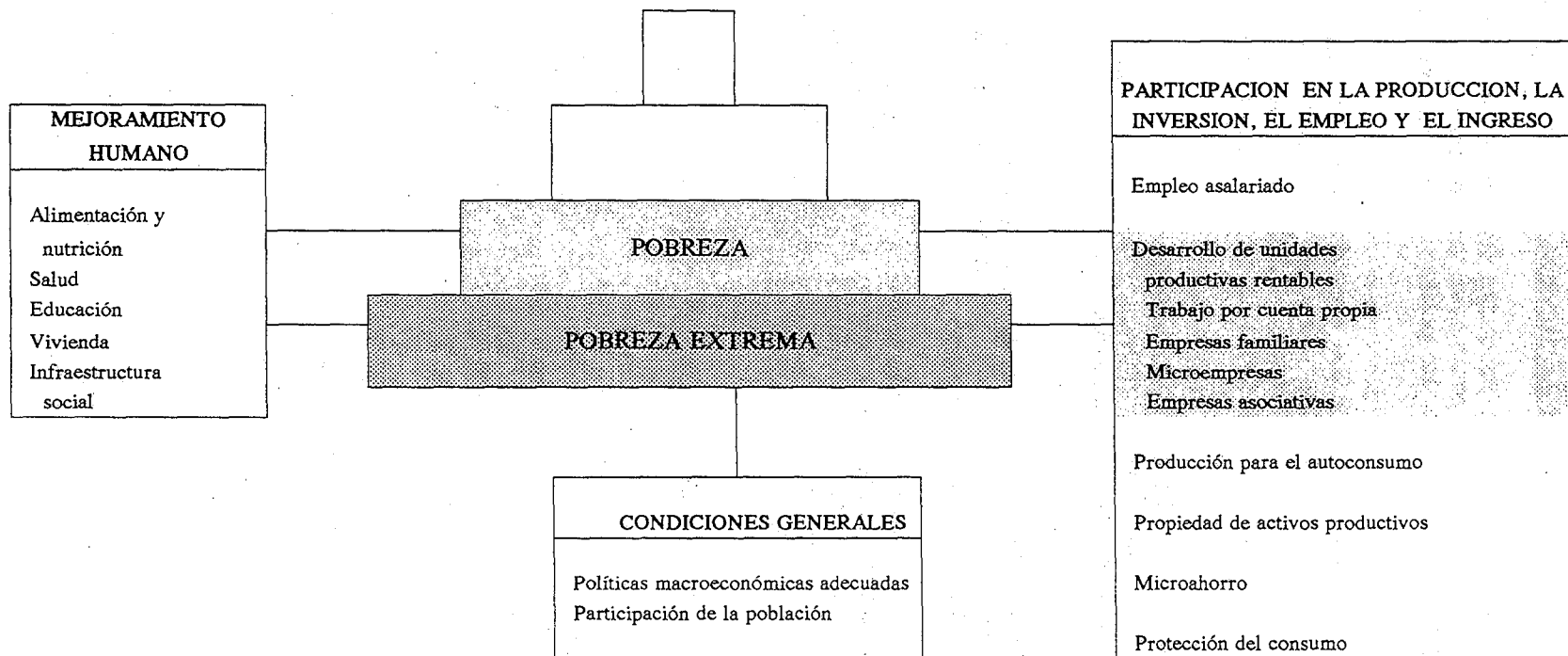
a) Los programas de mejoramiento humano y el gasto público

Al confrontar las manifestaciones de la pobreza, las acciones en materia de alimentación y nutrición, atención primaria a la salud, educación básica y capacitación, vivienda e infraestructura de servicios han sido componentes principales de las políticas de desarrollo social. Una parte fundamental de su financiamiento y ejecución ha estado a cargo del presupuesto público, por lo que cambios en el nivel, distribución y gestión del mismo inciden directamente en el acceso de la población pobre a mejores condiciones de vida.

La población pobre enfrenta fuertes limitaciones para cubrir el costo de esos servicios y obtenerlos directamente del mercado; además, los bajos niveles de satisfacción en esas materias afectan seriamente su desempeño como entes sociales activos y productivos. Es por ello que, de todas las políticas del Estado, la del gasto público es una de las que inciden en forma más directa sobre los grupos pobres y, dentro de ella, particularmente el gastos social.

Ante la persistencia de graves carencias debe aceptarse como una responsabilidad fundamental del Estado el hacer efectivos los derechos de la población a los servicios básicos de salud, educación, alimentación y

ELEMENTOS PARA LA INTEGRACION DEL PROGRAMA
REGIONAL DE COMBATE A LA POBREZA



vivienda y procurar un acceso gradual a los mismos. Su cobertura, particularmente para la población pobre, debería ser asumida dentro del gasto público social y los gobiernos podrían aumentar los esfuerzos por ampliar su nivel, mejorar la eficiencia en su aplicación y orientar mejor las asignaciones hacia los sectores más necesitados de la población. Con tal propósito, deberá evitarse que en los recortes fiscales de los programas de ajuste se afecte los gastos sociales. Los fondos de inversión social, que operan ya en casi todos los países, y que en la práctica vienen a reconocer la necesidad de ampliar el gasto social, deberían fortalecerse y pasar a formar parte de la política de Estado de combate a la pobreza. Debería garantizarse su adecuada focalización, su aplicación transparente y apolítica y su permanencia en el largo plazo en tanto subsista el dramático problema de pobreza.

Los esfuerzos llevados a cabo desde hace varios años tanto por agencias internacionales (UNICEF, UNESCO, OMS, OPS) como por grupos de la sociedad civil (comunidades y organizaciones no gubernamentales) junto con los programas de gobierno, han propiciado el desarrollo de esquemas de atención y respuesta adecuados, sencillos y de bajo costo en estos campos. Las intervenciones que han probado su eficacia deberían ampliar su cobertura.

Las inversiones en mejoramiento humano en algunos países de la región y para algunos grupos en condiciones de pobreza extrema, tendrían la mayor prioridad, puesto que condiciones muy deterioradas de desarrollo humano son una fuerte restricción para el crecimiento económico, la transformación productiva con mayor incorporación del progreso técnico y la paz social.

Cabe reiterar, sin embargo, que mejoramientos en la eficiencia y en la orientación del gasto social no serán suficientes para superar las condiciones de pobreza de los países centroamericanos.

b) Políticas y programas para ampliar la participación de la población pobre en la producción y la inversión

Este frente de combate a la pobreza se refiere a las formas en que la población, al lograr una participación creciente en la producción, la inversión y el empleo remunerado, accede a un ingreso que le permite cubrir sus necesidades básicas. Atiende por lo tanto, a las causas económicas de la pobreza.

En este sentido, el activo más abundante en manos de los pobres es su fuerza de trabajo. Mediante la aplicación del mismo obtienen ingresos para su subsistencia y se incorporan a procesos productivos en los que generan excedentes para capitalizarse.

Las acciones en este frente de ataque se refieren, por lo tanto, al desarrollo de actividades que le permitan a la población pobre, por una parte, encontrar empleo remunerativo, o bien crear unidades productivas rentables.

Lo anterior no descarta que en algunos casos sea posible el traslado de bienes de capital a grupos pobres para emprender actividades productivas, o que mediante el microahorro se generen procesos de inversión.

Sin embargo, a continuación se centra la atención en la estrategia para generar ingresos mediante la aplicación de la capacidad de trabajo de la población pobre a través de: i) la generación de empleo asalariado y, ii) el desarrollo y mejoramiento de la producción de las pequeñas unidades productivas (trabajo por cuenta propia, microempresas y empresas familiares) y empresas asociativas.

i) Generación de empleo asalariado. Dada la magnitud y el crecimiento de la pobreza en el Istmo Centroamericano, los países tienen que adoptar medidas y acciones que amplíen las oportunidades de ocupación remunerada. Esto puede traducirse en tres tipos de acciones: ampliar el efecto empleo de la reestructuración productiva; aumentar la ocupación que deriva de la inversión pública optando por tecnologías eficientes intensivas en mano de obra y, llevar a cabo programas específicos de empleo que absorban a grupos particularmente vulnerables.

- En materia de reestructuración productiva por el peso mayoritario que aún tiene la pobreza en las áreas rurales de los países centroamericanos, los mayores esfuerzos de creación de ocupaciones remuneradas deberían efectuarse en esas zonas, tanto promoviendo un uso más eficiente y moderno del recurso tierra, como apoyando el establecimiento de agroindustrias, industrias rurales, empresas de exportación --mediante el desarrollo de proyectos de inversión de productos no tradicionales, agrícolas, pesqueros y acuícolas-- y proyectos turísticos. Es decir, la atenuación de la pobreza centroamericana pasa por la modernización del campo y el uso más eficiente de sus recursos, por lo que es necesario instrumentar políticas, programas y medidas para avanzar en un proceso de desarrollo agrícola más equitativo.

En el área urbana el desarrollo de empresas maquiladoras y de zonas francas también puede contribuir a la generación de fuentes de empleo. (Sin embargo, debe considerarse que el desarrollo de empresas para aumentar las exportaciones en forma sostenida deberían considerar crecientes niveles de incorporación de progreso técnico y de valor agregado nacionales.)

- Para superar la pobreza que agobia a muchas familias de campesinos y asalariados sin tierras, cuya única opción consiste en lograr una ocupación adecuadamente remunerada, los gobiernos podrían utilizar los distintos instrumentos de política pública para que sin caer en ineficiencias que pongan en entredicho el proceso de modernización productiva, se amplíe el efecto empleo de la inversión gubernamental.

- Otra opción para las áreas rurales son los programas intensivos de mano de obra para la recuperación de los recursos naturales. En los últimos años esos recursos han estado sujetos a un grave deterioro en varios países del Istmo. La reforestación, la recuperación de suelos ensalitrados o erosionados, las pequeñas obras de irrigación, proyectos de rehabilitación de carreteras y sistemas de riego, y la construcción de caminos rurales son actividades que se realizan con gran eficiencia mediante tecnologías intensivas en mano de obra. Existen experiencias para su ejecución en los países del Istmo Centroamericano y sería necesario garantizar que su gestión sea realizada con el objetivo principal de crear empleos y en segundo lugar, de recuperar los recursos naturales. Aun cuando en una primera fase se

genera sólo ocupación temporal, en el mediano plazo surgen empleos permanentes para la explotación racional de los recursos recuperados. ^{13/}

El Programa Regional del Empleo para América Latina (PREALC) de la OIT cuenta con una vasta experiencia e información sobre las opciones de generación de empleos remunerados en los países del Istmo Centroamericano.

Las acciones apoyadas por el Programa Mundial de Alimentos en la construcción de infraestructura comunitaria también han mostrado su efectividad.

ii) Creación y desarrollo de unidades productivas rentables. Un mayor acceso de la población pobre a la producción e inversión impediría la reproducción de las condiciones que los excluyen de los procesos de reestructuración económica y que generan concentración de la riqueza.

En este contexto se hace indispensable crear un ambiente económico y social para que se organicen y consoliden empresas en manos de la población pobre, en forma individual o asociativa, que por sus características y potencialidades puedan ser económicamente rentables y socialmente eficaces.

Esta posibilidad, además de atender a las necesidades de ingreso de una proporción mayoritaria de la población y permitirle participar en los procesos de recuperación y crecimiento, puede asegurar la ampliación del mercado interno y contribuir a lograr competitividad internacional en determinadas actividades.

El crecimiento y consolidación de la producción de las empresas en manos de los pobres hace necesario superar los obstáculos que impiden el acceso a las iniciativas empresariales a los grupos de menores ingresos (desempleados y asalariados), a la pequeña iniciativa privada (microempresarios y trabajadores por cuenta propia) y a las empresas asociativas.

La capacidad empresarial no debe ser atributo de unos pocos, sino que debe estar al alcance de muchos como única manera de asegurar su participación creciente en la producción y en la inversión en forma eficiente y sostenida.

A los gobiernos les corresponde crear y promover las condiciones económicas, financieras, políticas y jurídicas que desplieguen las potencialidades productivas y la capacidad de trabajo y de gestión económica de los pobres. Ello debe permitir asimismo fortalecer la capacidad de ahorro de la población de bajos ingresos y la capitalización de actividades rentables.

La cuantía y el carácter temporal de las remesas del exterior obligan a buscar formas de uso tendientes a establecer una plataforma de ingresos sostenidos para los pobres. Así, aunque en general se dedican a cubrir necesidades básicas, es necesario poner en práctica medidas que estimulen sus usos para propósitos de inversión. Una opción al respecto podría ser el

^{13/} Véase, CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, LC/G.1648 (CONF.80/2) Rev.1, febrero de 1991.

ofrecer incentivos para la adquisición de vivienda, o a la participación en pequeñas empresas o comercios. Entre las opciones alternativas está la de utilizar las remesas para constituir fondos de garantía o fondos rotatorios destinados a respaldar actividades de fomento a la producción, el comercio, y el otorgamiento de crédito a microempresas, entre la población de escasos recursos. ^{14/}

La participación de los pobres en los procesos de formación de capital y de modernización productiva, daría mayor equidad y permanencia al desarrollo y atendería a las causas estructurales que reproducen la pobreza.

Crecientes acciones en materia de fortalecimiento de la economía popular y de apoyo a microempresas o al sector social productivo, se han venido dando en el Istmo Centroamericano. Si bien importantes en algunos países, sus beneficios han alcanzado a un número muy reducido de unidades productivas y los apoyos se otorgan en forma parcial respecto de todas las etapas que integran el proceso productivo.

La propuesta contenida en el apartado IV de este documento hace referencia a una estrategia integral para la masificación del desarrollo de unidades productivas rentables en manos de los pobres que, tomando como base las acciones y programas que operan actualmente, integre todos los aspectos que intervienen en el proceso de inversión. De este modo, la identificación de proyectos rentables, el financiamiento, la asistencia técnica, la formación de recursos humanos, la comercialización y el mercadeo, la adecuación de los marcos fiscales, jurídicos y administrativos, entre otros aspectos, se tratarían como un sistema que funcione eficazmente para permitir consolidar la capacidad de gestión económica de los proyectos de inversión y de las empresas en manos de los pobres. Esto comprendería tanto la consolidación como el mejoramiento de la producción y los ingresos de las unidades que ya están operando, como la identificación y acceso de los pobres a proyectos productivos nuevos, económicamente viables.

c) Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas inciden directa o indirectamente sobre la pobreza. Es claro que los grupos pobres son particularmente sensibles a las decisiones en materia de precios y salarios, pero también se ven afectados por aquéllas en materia de aranceles, tipo de cambio, impuestos, subsidios, y en el área monetaria y crediticia.

Dados los dramáticos niveles de pobreza prevalecientes en varios países centroamericanos, es urgente que se tome conciencia de que en la superación de la pobreza en los países de la región no sólo interviene la política de gasto social, sino también la política macroeconómica por entero. En ese sentido, es necesario que tanto el diseño como la instrumentación de

^{14/} Véase, CEPAL, Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, op. cit.

políticas de índole macroeconómica se hagan tomando en cuenta sus repercusiones sobre la población pobre. ^{15/}

Antes de poner en marcha las distintas políticas en la esfera macroeconómica debería evaluarse su impacto por lo menos sobre:

i) El grado y la forma de utilización de los recursos productivos, y el acceso de los pobres a ellos;

ii) La inserción de los pobres en el sector informal o en el formal. Será conveniente cuidar que el resultado de las medidas macroeconómicas no sea el promover la incorporación de los pobres en condiciones precarias de trabajo, fuera de la protección de la legislación laboral;

iii) En el nivel y calidad del consumo de las familias pobres. En particular, la evaluación de su probable impacto sobre su canasta de satisfactores básicos, ya sea sobre la producción o sobre los precios de las mercancías que la componen;

iv) En la intensidad y orientación de las migraciones internas e internacionales de la población de bajos ingresos;

v) Conviene subrayar la importancia de que las políticas macroeconómicas no conlleven un deterioro de la condición de la mujer pobre, acrecentando su carga total de trabajo y su condición desventajosa en los mercados laborales.

d) Participación de la población en el combate a la pobreza

Las experiencias en el combate a la pobreza de los últimos años muestran el gran valor que tiene la participación activa de las poblaciones afectadas por la pobreza en la definición, ejecución y gestión de las acciones que las atañen. Sólo mediante la participación, las acciones se vuelven eficientes, son asumidas con mayor interés y responsabilidad, se evitan filtraciones de recursos y resultan menos costosas. ^{16/}

Ejemplos de estas experiencias y que podrían ser más respaldadas por los gobiernos, son los innumerables casos de pequeñas comunidades en los países centroamericanos que se unen para construir puentes, sistemas de riego, acueductos y otros, a partir de aportes financieros y técnicos que reciben de entidades públicas o de organismos privados sin fines de lucro.

En la medida que se apoyen estos esfuerzos se garantiza desarrollar el

^{15/} Véase, por ejemplo, CEPAL, Política macroeconómica y pobreza (Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala), LC/MEX/R.155/Rev.2.

^{16/} Véase, UNICEF y Universidad de Columbia, Del macetero al potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales, Santiago, Chile, 1986.

potencial de la mano de obra existente y se reducen apreciablemente los gastos gubernamentales para infraestructura básica y para su operación.

Por otra parte, existen igualmente ejemplos de grupos organizados en cooperativas y asociaciones de productores que prestan servicios de comercialización de productos, compra de insumos, asistencia técnica y financiamiento a sus asociados en forma efectiva y eficiente.

La creciente participación de la población en el combate a la pobreza elimina paternalismos y dependencias y genera una dinámica valiosa para el fortalecimiento de la democracia. La participación cívico-comunitaria es un complemento indispensable para todas las acciones de los gobiernos.

3. Apoyos necesarios para el Programa Regional de Combate a la Pobreza

a) Fuentes de recursos

Al tener en cuenta los grandes rezagos sociales existentes en los países y la necesidad de revertirlos a corto plazo para consolidar los procesos democráticos iniciados, es necesario que sus gobiernos realicen un esfuerzo apreciable por dedicar recursos adicionales a enfrentar en forma decisiva el problema de la pobreza.

Sobre el particular, se pueden considerar los siguientes mecanismos:

i) La creación de un fondo centroamericano para combatir la pobreza extrema. El BCIE podría coordinar la obtención de la ayuda necesaria en coordinación con los países de la región.

ii) La conversión de por lo menos el 10% de deuda externa para el financiamiento del programa de desarrollo de la producción de los pobres. Estos fondos podrían ser administrados por ONG para que vayan directamente a los grupos pobres con un margen reducido de intermediación financiera.

iii) Los recursos humanos, financieros y productivos que actualmente se gastan en conflictos militares internos en varios países del Istmo Centroamericano podrían destinarse de manera efectiva a las acciones de combate a la pobreza. Los recursos que se liberarán de las reducciones programadas de los gastos militares también pueden orientarse al desarrollo social.

iv) El esfuerzo interno que se realice podrá ser complementado con apoyo internacional de origen diverso, interesado en contribuir al proceso de pacificación y desarrollo de la región.

b) Coordinación institucional

Para garantizar que los programas nacionales contra la pobreza se ejecuten efectivamente y para articular las políticas y acciones de las instituciones públicas que intervienen, se considera importante que en cada país se establezca una Autoridad Social.

Dado que la población en situación de pobreza es mayoritaria y para asegurar la asignación de los recursos y la ejecución efectiva de los programas, la Autoridad Social deberá controlar una parte también mayoritaria de los presupuestos gubernamentales. Dentro de la institucionalidad existente, la ubicación específica de esta Autoridad variará de acuerdo a la organización específica de cada país y podría adscribirse a los Ministerios de Planificación o de Hacienda, o directamente a la presidencia, o inclusive vincularse a los gabinetes económicos. Los recientemente creados Fondos de Inversión Social deberían incorporarse a esta Autoridad.

Cabe destacar que la Autoridad Social tendrá injerencia en todos los aspectos económicos y sociales, relacionados con la pobreza. El éxito de su gestión dependerá de que efectivamente controle y maneje los recursos presupuestales mayoritarios, aunque otras instituciones sean las que ejecuten las acciones convenidas en los programas de combate a la pobreza.

Asimismo, podría considerarse la creación de un Consejo Centroamericano de Combate a la Pobreza, como foro de coordinación y de intercambio de experiencias a nivel regional. En el Consejo podrían participar representantes de las Autoridades Sociales de cada país, de las ONG que operan a nivel nacional y de los organismos internacionales y regionales con acciones y proyectos dirigidos a combatir la pobreza.

c) Sistema de información económica y social

Con el objeto de diseñar e instrumentar los programas, dar seguimiento y evaluar en forma periódica el impacto de las acciones que se ejecuten en los países y las que se coordinen a nivel regional, es necesario desarrollar un sistema de información económica y social.

El sistema deberá reflejar el estado y la dinámica de las condiciones de vida de la población beneficiada por una parte, y por otra, la estructura características y funcionamiento de las unidades productivas en manos de la población pobre, así como su articulación con el conjunto de la economía.

El sistema deberá contemplar cuatro niveles de representación: i) el individual y familiar; ii) el de unidades productivas; iii) el regional y por tipo de comunidad (urbana y rural) y, iv) el nacional.

Se sugiere avanzar paulatinamente en la construcción del sistema utilizando en primer lugar la información disponible y procurando que sea eficiente, transparente, de bajo costo y de fácil mantenimiento.

El combate a la pobreza es un asunto de interés público, atañe al Estado y también a toda la población. Por ello, la estrategia propuesta parte de la solidaridad social activa de todos los sectores; reafirma el papel subsidiario del Estado, pero no lo exime de la responsabilidad de suministrar servicios básicos a la población; plantea operar con estabilidad de objetivos y programas y procura una organización más democrática de la sociedad.

La estrategia parte de un conjunto de principios para adecuar las políticas a las características y necesidades de la región.

Se plantea relacionar articuladamente la eficiencia y la redistribución social con nuevos esquemas de asignación de recursos y de cooperación para el desarrollo. Se concibe al gasto social, no como fondo perdido, sino como inversión para el desarrollo que genera capital humano y activos productivos.

IV. ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS EN MANOS DE LOS POBRES

1. Las unidades productivas de los pobres como opción

Como se señaló anteriormente, en la actualidad el gran reto de los programas de combate a la pobreza consiste en crear en paralelo las condiciones, acciones y proyectos que permitan a la población pobre acceder a la producción y a la inversión y, por lo tanto, a ocupaciones remuneradas y a un ingreso suficiente, seguro y sostenido.

Es cierto, que para amplios grupos de la población centroamericana en condiciones de pobreza extrema, cualquier posibilidad de inserción productiva que les dé acceso a un ingreso sostenido, exige necesariamente la consecución de un nivel de bienestar básico a partir del cual las personas se vuelven entes socialmente activos y participativos.

Para provocar un cambio importante en las condiciones de pobreza, vía empleo asalariado, sería necesario la recuperación del crecimiento, con una reactivación fuerte de las inversiones, logrando además que éstas se concreten en actividades dinámicas, competitivas internacionalmente y generadoras de empleo.

En los últimos años, como se mencionó anteriormente, se ha venido gestando, en varios países de América Latina, una opción potencialmente prometedora y complementaria a los esfuerzos que se realizan por la recuperación económica. Consiste en incrementar la producción y la inversión en manos de los pobres. ^{17/}

Se trata, mediante este frente de combate a la pobreza, de fomentar la participación de la población pobre y mayoritaria en el proceso de formación de capital y de modernización productiva. Actualmente un sector importante de esta población deriva sus ingresos de actividades de tipo informal o como microempresarios del sector formal y existe un amplio potencial para el desarrollo de unidades nuevas. En el caso de las unidades en operación, las acciones deberán orientarse a elevar su viabilidad económica y rentabilidad y, en consecuencia, las posibilidades de capitalización y generación de ingresos.

El propósito es alentar la creación de empresas y de formas asociativas de participación popular en actividades productivas manejadas en general con poco capital, con el trabajo personal como activo principal. Significa estimular y proteger el microahorro y fomentar y apoyar proyectos económicamente viables, rentables y con mercados seguros. Asimismo, promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las personas que derivan su sustento de las distintas formas de autoempleo o de trabajo por cuenta propia mediante la capacitación y el acceso a servicios de fomento. También significa desarrollar los recursos y formas de operación institucionales y financieros que permitan reproducir masivamente, con costos razonables de acompañamiento, iniciativas exitosas y rentables.

^{17/} Véase, CEPAL, Proyectos contra la pobreza, LC/MEX/G.2, mayo de 1991.

Los productos y servicios de estas actividades productivas deberán reunir características de calidad y precio que les permitan competir eficientemente.

La producción de bienes y servicios de las microempresas y de las unidades asociativas pueden orientarse tanto al mercado interno como al externo, y a articulaciones eficientes con empresas modernas grandes.

i) Respecto al primero, el desarrollo de empresas agroindustriales y de industrias rurales presentan un potencial prometedor. Las industrias de vestido, alimentos, madera y metalmecánica para el mercado interno que pueden operar en forma descentralizada, a través de pequeñas unidades rentables, constituyen también una opción que requiere de apoyo y fomento. Igualmente, los servicios de venta y preparación de alimentos que forman un grupo importante del sector informal, podrían elevar su calidad, mejorar su productividad y por lo tanto, el ingreso que generan.

Hay un número de servicios de tipo personal que podrían fomentarse como son las guarderías y las cocinas comunitarias; los centros de cuidado de enfermos y ancianos; la prestación de servicios organizados de mantenimiento y reparación de edificios y viviendas, y de equipos y maquinaria. En general, es posible y deseable desarrollar empresas en manos de los pobres en la ejecución de programas de gasto social de nutrición, alimentación escolar y salud.

ii) Con seguridad, como ocurre con la producción artesanal y de frutas tropicales, también existen campos de producción para el mercado externo, tradicionales y no tradicionales, en donde resultan muy eficientes las fincas pequeñas. Ejemplos de algunos productos agrícolas son mango, macadamia, aguacate, naranja, hortalizas, plantas ornamentales, flores, tubérculos, etc. En estos casos la formación de empresas asociativas para la comercialización y exportación de productos permitiría a los pequeños productores retener una parte mayor del valor de las mercancías que aportan al mercado.

iii) Finalmente, puede alentarse una serie de articulaciones con el sector moderno, tanto nacional como extranjero, en donde los costos de ciertas etapas de los procesos de producción o determinados servicios pueden reducirse al subcontratarlos con microunidades. Esta opción se inserta en las tendencias de descentralización tecnológica y aprovecha las ventajas de flexibilidad que ofrecen la pequeña escala y las empresas asociativas. El desarrollo masificado de esta opción dependerá en mucho de la estabilidad social que se logre a nivel regional y de países.

Si bien la estrategia propuesta se orienta en general a la población pobre sin hacer distinciones de grupos específicos, es necesario resaltar la conveniencia que los países promuevan acciones concretas orientadas a incorporar mujeres solas jefes de hogar y personas jóvenes en los proyectos productivos. Muchos hogares pobres en el Istmo dependen de mujeres solas y por lo menos la mitad de la población es menor de 18 años.

2. Líneas de apoyo

A la luz de lo expuesto destaca la necesidad de colaborar con la población pobre para encontrar actividades económicamente viables y rentables y para desarrollar proyectos con las características de ser eficientes, con una reducida inversión en capital y alto contenido de mano de obra. Esta colaboración debe permitir evaluar las iniciativas económicas que surgen de las propias comunidades y personas.

El fortalecimiento y promoción de los servicios implícitos en varias de las líneas de apoyo que se proponen a continuación contribuiría a ampliar el número de unidades productivas en manos de la población pobre, y a elevar la productividad y alentar la modernización de las unidades que actualmente operan en el sector informal y formal. El resultado final sería el aumento de oportunidades de empleo y la elevación de los ingresos de la población pobre que actualmente realiza actividades por su cuenta o en microempresas y empresas de tipo familiar. A su vez, el fortalecimiento de este sector de producción podría ampliar las oportunidades de empleo asalariado y mejorar los salarios de los trabajadores ocupados por las unidades de producción rentables de pequeña escala y asociativas.

Se plantean ocho líneas de apoyo (véase el diagrama 3):

a) Financiamiento

El establecimiento de mecanismos de financiamiento ágiles, sencillos y oportunos y de instrumentos de captación de recursos para y de los sectores de menores ingresos puede resultar en una actividad de extraordinario potencial económico. En esta materia deberán desarrollarse los fondos de financiamiento para proyectos productivos, los fondos de garantía, la creación de tarjetas de crédito rápido y los esquemas de crédito "a la palabra". Asimismo, los "bancos comunales", las cooperativas de ahorro y crédito y las uniones de crédito son instrumentos bancarios de gran utilidad para operar el financiamiento hacia pequeñas unidades y empresas asociativas. ^{18/}

Las instancias financieras deberán trabajar en coordinación con las técnicas, otorgando garantías y créditos, participando con capital de riesgo, facilitando el crédito con fundamento en la existencia de proyectos económicamente viables y no por la disponibilidad de garantías materiales. Las fianzas solidarias, el crédito escalonado y creciente o el otorgamiento colectivo pueden ser modalidades a desarrollar. En todo caso, el microahorro deberá estar vinculado al crédito y a su recuperación. Deberá emplearse la institucionalidad existente, formal e informal.

^{18/} Véase, por ejemplo, Corporación Financiera Holandesa, Financiamiento de la micro y pequeña empresa en América Latina, Instituto Costarricense de Estudios Sociales, San José, Costa Rica, 1990.

Diagrama 3

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL FOMENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS
EN MANOS DE LOS POBRES

Líneas de acción	Instrumentos	Objetivo
Financiamiento Información para la producción Gestión empresarial Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión Desarrollo tecnológico Comercialización Ajuste de marcos legislativo e institucional Infraestructura productiva	Asesoría Capacitación Formación de recursos humanos Información Investigación Organización Actualización de marcos legislativos Inversión pública Desarrollo institucional	Elevación de: la producción del empleo del ingreso de las unidades productivas en manos de la población pobre Democratización de la economía

Tienen particular interés la generación de instrumentos y métodos sencillos de proyección de estados financieros elementales, para la evaluación de inversiones en activos. En general, la simplificación de los trámites y el uso de la automatización en el registro del historial de créditos y del otorgamiento es más que deseable.

El sistema deberá diferenciarse y ofrecer alternativas de crédito para la ampliación de activos y para capital de trabajo de rápido retorno. En el caso de ser para capital de trabajo, los requisitos y procedimientos deben guardar relación con el volumen del crédito.

b) Información para la producción

Una de las mayores limitaciones que enfrentan las pequeñas unidades productivas en manos de la población pobre es la falta de información de muy diverso tipo. Por ejemplo, para los pequeños propietarios agrícolas resultaría muy útil conocer el precio pagado por los consumidores finales de sus productos. En razón de lo anterior, otro requerimiento para fomentar a estas unidades consiste en el establecimiento de un sistema ágil, oportuno y sencillo de información para la gestión empresarial de micro y pequeñas unidades y empresas asociativas. El mismo deberá contener información de precios de productos e insumos, mercados, tecnologías, requerimientos sanitarios y de etiquetado, normas de calidad, requisitos e incentivos a la exportación y otros incentivos fiscales, empresas proveedoras, comercializadoras y posibles compradores, precios de transporte, entre muchos otros aspectos que difícilmente puede reunir y organizar un pequeño empresario.

c) Gestión empresarial

Otra área que requiere desarrollarse es la capacidad de gestión empresarial para microempresas y unidades asociativas. Resulta indispensable ayudar a una proporción importante de la población pobre a convertirse en pequeños empresarios con capacidad de toma de decisiones, de organización, de control administrativo de la gestión y de la calidad de la producción, de aprovechamiento de información, de manejo de proveedores y de clientes, entre otros aspectos. El fomento a empresas de servicios que puedan colaborar en una mejor gestión administrativa como son las de contabilidad, mercadotecnia y servicios de cómputo contribuiría a superar fuertes carencias en esta materia.

d) Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión

Con frecuencia las iniciativas de participación en la actividad económica que surgen de los individuos o de las comunidades encuentran dificultades para concretarse por la carencia de una identificación y formulación completa del proyecto de inversión, que incluya además una evaluación detallada de la viabilidad y la rentabilidad de la iniciativa. En razón de lo anterior un porcentaje muy bajo de las iniciativas al concretarse alcanzan éxito y permanecen en la actividad.

Es necesario fortalecer la capacidad de identificación, formulación y desarrollo de proyectos para unidades de tamaño pequeño y para empresas asociativas, para lo cual deben formarse cuadros profesionales y técnicos e irse creando bancos de proyectos típicos.

En tal sentido, es imprescindible contar con proyectos factibles y rentables elaborados a partir de metodologías que respondan a las especificidades de este tipo de unidades productivas, que considere los intereses particulares de las personas y grupos interesados, y sus recursos de trabajo como "capital" principal. También deberían considerarse para el desarrollo de los proyectos los recursos naturales y de infraestructura productiva de que pudieran disponer. Esto último es particularmente cierto para la población rural que pudiese tener además de tierra, minas, bosques o recursos pesqueros.

El proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos deberá realizarse en forma concertada con la población involucrada en cada iniciativa.

e) Desarrollo tecnológico y de gestión administrativa

Las posibilidades de llevar a cabo desarrollos tecnológicos que permitan resolver a las pequeñas unidades y a las empresas asociativas problemas en materia de gestión empresarial, tecnología productiva y de comercialización y eleven la calidad de sus productos y servicios, es otra línea de apoyo importante para la producción en manos de la población pobre. Con frecuencia en esos campos surgen problemas específicos de la producción en pequeña escala o en formas asociativas, por lo que es necesario contar con apoyos de investigadores y tecnólogos que, junto con los productores, puedan encontrar alternativas de solución.

Dentro de esta línea de apoyo se considera la capacitación y adiestramiento de la población ocupada en este tipo de unidades productivas, en forma masiva, con el propósito de elevar sus niveles de calificación y adquirir la capacidad para absorber el progreso técnico que implica la modernización.

En la medida que la población pobre sea incorporada o expuesta en forma masiva, al manejo de equipos, a procesos de trabajo para la producción para el mercado y a sistemas administrativos organizados se crearán las bases necesarias para inversiones en actividades más complejas.

f) Comercialización

La comercialización es un aspecto de gran trascendencia para dar viabilidad al desarrollo de ese sector. Esto incluye desde los estudios previos de mercado hasta las estrategias y la organización para la comercialización de productos y servicios, en forma consolidada. Las posibilidades de una mayor retención del valor que generan los pequeños productores se relaciona con una comercialización eficiente controlada por ellos.

Particularmente, en ese control radica la posibilidad de aumentar los ingresos en manos de productores que siendo altamente productivos se encuentran sometidos a intermediaciones excesivas e injustas.

La comercialización es la etapa del proceso productivo en donde resulta altamente benéfica la organización de pequeños productores o prestadores de servicios en empresas asociativas. Mediante la organización se pueden adquirir materias primas e insumos en forma consolidada; operar conjuntamente equipos de transporte, almacenes y espacios para la venta; acceder a información y conocimiento de mercados.

Es necesario facilitar a los pequeños productores acceder a una comercialización organizada bajo su propio control, para que logren estar en condiciones de competitividad adecuada en los mercados.

g) Cambios al marco regulatorio

Un requerimiento fundamental es el ajuste al marco regulatorio de las actividades económicas al nivel de operación de las unidades en manos de los grupos pobres de la población.

En esta línea de acción se contempla la remoción de obstáculos institucionales que impiden la concreción de las iniciativas económicas de la población pobre como son las múltiples ventanillas a las que tienen que acudir para el registro de una pequeña empresa.

Si bien es importante eliminar regulaciones excesivas, también es necesario definir cuáles deben permanecer e inclusive ampliarse, procurando que su cumplimiento sea fácil y sencillo.

Deberá garantizarse el acceso sencillo a los incentivos de exportación y a otros apoyos existentes en la política de fomento de unidades productivas rentables y viables económicamente. Para el efecto, además de simplificar los trámites es necesario difundir información en forma amplia, sobre la existencia y las formas de acceder a los apoyos e incentivos existentes.

h) Infraestructura productiva

Con frecuencia las carencias en materia de infraestructura afectan la productividad, los ingresos y la creación de unidades económicas de la población pobre. Avanzar en el desarrollo de infraestructura económica: transporte, comunicaciones y energía y facilitar y fomentar la construcción de infraestructura productiva en y para las unidades productivas de pequeña escala y asociativas, como obras de irrigación, bordería, locales industriales y comerciales contribuye a elevar su producción y a mejorar su desempeño económico.

Las ocho líneas de apoyo mencionadas se suministran a la población a través de varios instrumentos. Los mecanismos tradicionalmente más poderosos y respecto de los cuales actualmente se dispone de metodologías avanzadas que

facilitan los procesos para transferir conocimientos y desarrollar capacidades en varios de los campos mencionados son la asesoría, la asistencia técnica, la capacitación y la formación de recursos humanos.

Un instrumento importante, poco usado, pero que puede contribuir en gran medida a apoyar la producción de la población pobre es la información. Es frecuente que existan apoyos financieros específicos, facilidades de comercialización de productos o tecnologías que le permitirían a los productores de bajos ingresos resolver los problemas que enfrentan, sin embargo desconocen su existencia por escasa difusión de información.

Varias de las líneas de apoyo consideradas obligan a desarrollar capacidades institucionales públicas y privadas para suministrar los servicios. Es el caso del financiamiento donde es necesario desarrollar instrumentos adecuados y áreas de atención para el pequeño productor. En otras líneas los instrumentos de aplicación son la investigación y la actualización de marcos legislativos.

Lo importante es desarrollar los instrumentos mencionados en forma sistemática, con un alto nivel profesional y asegurando su accesibilidad; con la participación de instituciones públicas, ONG, las organizaciones de los productores y de empresas privadas de servicios.

En síntesis, los gobiernos asumirían para este sector una función de fomento orientada a crear las condiciones para que una proporción amplia de la población mayoritaria pueda incorporarse al progreso técnico y sustentar y participar en los procesos de transformación productiva con equidad. Los gobiernos del Istmo Centroamericano podrían crear de inmediato un sistema coordinado y eficiente de apoyos públicos, e ir generando mecanismos de concertación con los agentes privados y las ONG y organizaciones vinculadas a la producción de pequeña escala y asociativa.

AnexoELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO DE UNIDADES PRODUCTIVAS
RENTABLES EN MANOS DE LOS POBRES

Con el propósito de instrumentar las líneas de acción consideradas en el capítulo IV se sugiere la elaboración de estrategias nacionales de fomento específicas.

En la actualidad la oferta de servicios de apoyo para las unidades productivas en manos de la población pobre, aun siendo escasa, es originada por varios agentes sociales: instituciones públicas; ONG; organizaciones de productores y agentes privados.

El reto es estructurar orgánicamente y ampliar esa oferta, con altos niveles de calidad y eficiencia y propiciar el acceso a la misma mediante sistemas de información adecuados y accesibles. Por lo tanto, se trata de la creación de sistemas integrados de servicios en cada país para apoyar a las pequeñas unidades de producción y a las empresas asociativas.

Los objetivos específicos serían los siguientes:

i) Diseñar e iniciar el funcionamiento, en cada uno de los países, de un sistema integrado de servicios dirigido a fomentar empresas rentables y económicamente viables de tipo microempresarial y asociativo de la población pobre, tanto en las zonas rurales como urbanas;

ii) Fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos para coordinar acciones que favorezcan el desarrollo de empresas rentables en manos de grupos de bajos ingresos;

iii) Fortalecer el desarrollo técnico de las instituciones públicas, de las ONG y organizaciones superiores de los productores y de los agentes privados que prestan servicios de apoyo, y,

iv) Diseñar y poner en funcionamiento mecanismos que faciliten y promuevan el conocimiento y el intercambio de experiencias entre instituciones públicas, asociaciones de productores y ONG en relación a la producción en pequeña escala y en empresas asociativas.

En vista de que la pobreza en Centroamérica es mayoritariamente rural, se considera necesario que la estrategia de fomento asigne alta prioridad a las zonas rurales, particularmente a las más pobres. Es imprescindible que el sistema de servicios considere las diferencias entre los sectores rurales y urbanos, dado que cada uno de ellos tiene sus propias necesidades y particularidades.

Dentro de la estrategia los gobiernos deberán asumir una función de fomento a la actividad productiva de la población pobre. Asimismo, revisarán el marco regulatorio de las actividades productivas de los grupos pobres.

Participarán también activamente en la definición y manejo de los mecanismos operativos, junto con las ONG, asociaciones de productores y otros actores sociales. Los municipios, como organismos de gobierno locales, pueden contribuir ampliamente en la promoción y apoyo de iniciativas y proyectos productivos de pequeña escala y asociativos.

Las ONG y asociaciones respectivas, por su parte, podrían operar como organismos intermedios asumiendo la prestación de los servicios de apoyo a los microempresarios y a los productores y trabajadores asociados. El uso de esos servicios y su combinación lo escogería cada beneficiario conforme a sus necesidades y sus intereses.

Se propone crear una Unidad Técnica Regional que proporcione el apoyo técnico necesario a los gobiernos y a las ONG existentes en los países. Esta Unidad tendría personal muy calificado para apoyar el diseño e instrumentación de los sistemas de servicios. También sistematizaría las experiencias y las metodologías de los países para difundirlas y colaboraría en la formación de los cuadros del sistema.

Por su parte, será necesario propiciar que en cada país se establezca una organización y un sistema de los agentes sociales que participan a nivel nacional en el apoyo a las unidades productivas con el propósito de que intercambien experiencias, se comuniquen y coordinen.

Las organizaciones cúpula nacionales podría adoptar la forma de un instituto, una fundación, un consejo o un fondo, o bien, formar parte de un ente ya creado. En su constitución podrían participar las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de productores representativas a nivel nacional y las instituciones públicas, a fin de darle un carácter permanente.

Sus principales funciones serán las siguientes:

- Propiciar mecanismos diversos de comunicación e intercambio;
- Gestionar recursos financieros para el desarrollo de unidades productivas;
- Desarrollar canales de vinculación entre los oferentes y los demandantes de los servicios de apoyo;
- Orientar a las agencias donantes;
- Promover la formación de recursos humanos, el desarrollo de metodologías, tecnologías y sistemas de información adecuados y, procurar la profesionalización de los servicios de apoyo;
- Promover la eliminación de obstáculos;
- Propiciar la coordinación y concertación entre los agentes sociales que ofrecen servicios de apoyo;
- Diseñar y operar sistemas de información;
- Analizar y divulgar información jurídica, y,

- Establecer y operar un sistema de seguimiento y evaluación de impacto, con un flujo de información estadística básica, con un sistema de cuentas económicas de las actividades productivas y un sistema de detección de problemas y necesidades de las unidades productivas.