



Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.79
Septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SEMINARIO DE ALTO NIVEL
ATAQUE FRONTAL DE LA POBREZA EN GUATEMALA
(Ciudad de Guatemala, 22-23 de mayo de 1987)

Este documento no se reprodujo y se envió al país sin sigla.

Septiembre de 1987

SEMINARIO DE ALTO NIVEL
ATAQUE FRONTAL A LA POBREZA EN GUATEMALA
(Ciudad de Guatemala, 22-23 de mayo de 1987)

I. Antecedentes

Durante las tres primeras décadas de la posguerra, Guatemala se moderniza, hay un intenso proceso de urbanización, se forman núcleos de clases medias y se da comienzo, con la industrialización, al establecimiento de nuevos polos impulsores del desarrollo. No obstante los importantes logros alcanzados en términos de crecimiento y modernización, amplios estratos de la población quedan fuera de los beneficios de la expansión económica. Esta marginación económica, social y política de los sectores más pobres se convierte en la principal fisura de la sociedad guatemalteca.

A finales del decenio de 1970, el proceso de crecimiento se altera dramáticamente al irrumpir la crisis económica internacional, crisis que sumerge a la región centroamericana en una profunda recesión. Durante los años ochenta, el Gobierno de Guatemala se ve obligado a introducir dolorosos ajustes en los niveles medios de ingreso de la población, al dejar de fluir recursos del ahorro foráneo y deteriorarse los mercados de productos tradicionales de exportación.

Frente a ese panorama, se produce en el país un hecho político de especial relevancia por su potencial para impedir la multiplicación de las fracturas sociales y establecer las bases de un proceso de desarrollo sostenido: la instauración de la democracia política. Como vía para absorber, de modo equitativo, las cargas de la crisis económica entre todos los sectores de la población, se inicia un proceso de democratización de la política económica. El nuevo rumbo crea la necesidad de avanzar también en otro frente: el de establecer mecanismos donde los distintos grupos sociales se transformen en autores y ejecutores activos de las estrategias de acción.

Como resultado de los progresos democráticos, se busca no sólo el mejoramiento de las condiciones medias de vida, sino también la disminución de la pobreza extrema en que vive la mayor parte de la población. Esa tarea es en la actualidad doblemente urgente. Hay que evitar que intereses creados y las fuerzas irrestrictas del mercado hagan que los costos de la crisis económica recaigan unilateralmente sobre los estratos más débiles de la sociedad y, al mismo tiempo, se debe avanzar en forma deliberada en las vías que permitan restablecer el crecimiento económico con un mínimo de equidad.

Esos temas son motivo de preocupación permanente del actual Gobierno de Guatemala, que se apresta a jerarquizar de manera distinta sus objetivos sociales a fin de iniciar la reactivación económica, buscando la necesaria compatibilidad entre equidad y eficiencia. Crecimiento, equidad y eficiencia

son elementos de una síntesis que es indispensable promover si se desea consolidar la democracia y recobrar la paz social en el país. Ello explica que la lucha contra la pobreza extrema se haya transformado en uno de los ejes fundamentales de la política económica de las autoridades guatemaltecas.

II. Seminario de Alto Nivel. Ataque Frontal a la Pobreza en Guatemala

Una manifestación concreta de la nueva dirección que tomó la política económica del Gobierno de Guatemala es la iniciativa del Presidente Cerezo de organizar este Seminario de Alto Nivel sobre un Ataque Frontal a la Pobreza en Guatemala. Varios meses atrás, autoridades guatemaltecas celebraron conversaciones con funcionarios de la Subsele de la CEPAL en México a fin de puntualizar la posible temática a abordar en el encuentro, así como la organización del mismo.

Bajo esos auspicios, el Seminario se llevó a cabo los días 22 y 23 de mayo de 1987. La primera sesión fue presidida por el Ministro de Desarrollo Urbano y Rural, Lic. René de León, en representación del señor Presidente de la República, Vinicio Cerezo Arévalo, y la segunda, por el propio mandatario. La reunión contó con la asistencia de miembros del Gabinete:

Ing. Rolando Castillo Contoux, Ministro de Energía
 Ing. Rodolfo Estrada, Ministro de Agricultura
 Lic. Federico Linares, Presidente del Banco de Guatemala
 Dr. Eduardo Meyer Maldonado, Ministro de Educación
 Dr. Rodolfo Paiz Andrade, Ministro de Finanzas Públicas
 Lic. Mario Quiñónes Amézquita, Ministro de Relaciones Exteriores
 Lic. Juan José Rodil Peralta, Ministro de Gobernación
 Lic. Catalina Soberanis, Ministro de Trabajo
 Lic. Lizardo Sosa, Ministro de Economía
 Dr. Carlos Armando Soto, Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
 Arq. Hermes Marroquín, Secretario General de CONAPLAN
 Viceministro de Cultura
 Viceministro de Salud Pública y Asistencia Social
 Viceministro de Agricultura
 Secretaria de la Presidencia
 Secretaria de Asuntos Políticos de la Presidencia

Secretaría de Información y Prensa
Representante de la Defensa Nacional
Instituto Nacional de Cooperativas
(INACOP)
Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
Comité de Reconstrucción Nacional (CRN)
Instituto Nacional de Administración
Pública (INAP)

Por parte de las Naciones Unidas, participaron los señores: Eric Demul, Representante Residente del PNUD en Guatemala; Gabriel Siri, Director de la Subsección de la CEPAL en México; Jean Casimir, Jefe de la Unidad de Desarrollo Social, CEPAL/México; Antonio Tapia, Jefe de la Unidad Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, México; Francisco León, del ILPES, Santiago, Chile; Héctor Dada, Consultor, CEPAL/México; Esteban Lederman, Consultor de la OIT, México y Ricardo Infante, del PREALC, Santiago, Chile.

1. Primera sesión

Durante las deliberaciones de la primera sesión de trabajo, surgieron las siguientes ideas básicas:

a) La pobreza en Guatemala es un problema generalizado que afecta no sólo al sector informal, sino también al formal. Para muchos, la pobreza se ha vuelto una condición normal de vida. A principios de este decenio, se estimó que el 64% de la población vivía en situación de pobreza, y el 32% en extrema pobreza. De esta enorme proporción de pobres, el grueso habita en el campo, ya que la población es mayoritariamente rural, y no porque en las ciudades se sufra el problema con menor intensidad; su pobreza se asocia estrechamente a deficiencias en la producción y productividad de los minifundistas y colonos.

b) La crisis que se inició con este decenio ha contribuido a deteriorar aún más la situación de los pobres. La "deuda social", concebida como el compromiso de cubrir las carencias de los sectores antes discriminados, se ha visto acrecentada. Las políticas de ajuste y estabilización han contribuido a agravar, en el corto plazo, los problemas de estos sectores de la población. El gobierno reconoce que el ajuste ha tenido costos, pero considera que éstos posiblemente hubieran sido mayores de haber continuado los fuertes

desequilibrios encontrados al tomar posesión la nueva administración, y de no haberse emprendido acciones compensatorias.

c) El crecimiento económico no ha resuelto el problema de la miseria en Guatemala, pese a la fuerte expansión de las actividades económicas durante los tres decenios que terminaron en 1980. (Entre 1950 y 1980, el PIB creció a una tasa superior al 5% anual en términos reales.) Quizás la conclusión más importante del Seminario fue la de que el crecimiento y la estabilidad de la economía son factores necesarios pero no suficientes para reducir el número de pobres; éstos deben complementarse con estrategias y acciones especialmente orientadas a los marginados, como parte integral de la política global de desarrollo.

Los retos que deben encararse en la acción contra la pobreza en un período de baja expansión económica son evidentemente mayores. ¿Cómo reducir la "deuda social" y simultáneamente mantener los niveles de la inversión pública? ¿Cómo desarrollar políticas expansivas con efectos positivos en favor de los marginados, mientras se efectúa una reestructuración del aparato productivo? ¿Es posible construir los pactos sociales necesarios para vencer los obstáculos a una mejor distribución de los beneficios del crecimiento? Hacer de la lucha contra la pobreza uno de los objetivos medulares y directos de la política económica significa modificar concepciones, modelos y procedimientos de trabajo. No hay enfoques teóricos en qué apoyarse ni experiencias probadas. Y, sin embargo, es necesario avanzar en esa dirección para evitar fracturas sociales insalvables y consolidar la modernización democrática de Guatemala.

d) También hubo consenso en que no pueden existir dicotomías entre desarrollo económico, social y político. No se trata de primero restablecer un ritmo de crecimiento económico, para luego tener la capacidad de aumentar las asignaciones de recursos hacia los pobres, y poder avanzar después en el proceso de democratización. En la situación crítica en que se encuentra el país no se podrá alcanzar un ritmo alto y sostenido de crecimiento sin la participación del segmento pobre que hoy día representa la mayor parte de la población y sin la paz social que puede generar un desarrollo democrático.

e) En el Seminario se expuso que el actual Gobierno de Guatemala, con base en los principios de la Democracia Cristiana, tiene un marco ideológico definido, idóneo para orientar las acciones de un ataque frontal a la pobreza. Sus elementos centrales, que se fundan en la dignidad de la persona

humana, el carácter perfectible de la sociedad y el hombre, y la concepción del bien común, son los siguientes:

i) La opción preferencial por los pobres como ingrediente que identifica a una sociedad solidaria;

ii) El papel protagónico asignado a la comunidad organizada en sectores, con intereses propios, tendiente a establecer una democracia pluralista y participativa;

iii) El rol subsidiario del Estado que significa no solamente que ha de intervenir supliendo la ausencia o falta de capacidad del sector privado para asumir determinadas tareas sino, además, crear las condiciones para que las comunidades desarrollen su pleno potencial cívico;

iv) La búsqueda de los perfiles de la comunidad cultural que, reconociendo la existencia de aspiraciones diversas y diferenciadas, promueva la "unidad en la diversidad".

f) Con base en este marco ideológico, se ha organizado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, estructurado desde la base de la sociedad, que es la comunidad local, sea ésta aldea, caserío, cantón o paraje. El pueblo se está organizando para participar, en forma activa y autónoma; el papel del Estado es el de crear las condiciones para que esta acción pueda desarrollarse. Reviste la mayor importancia fortalecer las organizaciones de base a fin de facilitar el acrecentamiento de la capacidad productiva y de la autonomía económica de los pequeños productores.

En el transcurso de la reunión se hizo referencia reiteradamente a algunos indicadores de la situación de los sectores pobres de Guatemala, que se resumen en seguida.

Los estudios sobre pobreza elaborados en 1980 para el Istmo Centroamericano situaron a Guatemala como el país con el mayor número de pobres (4.6 millones de habitantes). Asimismo, la incidencia de la pobreza en Guatemala (63%) es casi tan elevada como en El Salvador y Honduras. La población que se encontraba en Guatemala en una situación de pobreza extrema alcanzaba el 32% de la total. 1/

1/ Estos datos resultan de utilizar los criterios de medición de la pobreza y pobreza extrema que se consignan en el documento de la CEPAL Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983.

Si se consideran estos mismos porcentajes para la población guatemalteca extrapolada a 1987, que asciende a cerca de 9 millones de habitantes, alrededor de 6 millones caen en la categoría de pobres y la mitad de éstos, es decir 3 millones, en la de pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de la pobreza podría ser aún mayor si se considera que en los últimos siete años el ingreso per cápita se ha contraído en más del 20%, sobre una base distributiva desigual, en la que los precios han crecido por encima de las remuneraciones, especialmente las de los pobres, y que los gastos gubernamentales en educación, salud y vivienda se han reducido marcadamente.

La pobreza incide más en el campo que en la ciudad. En 1980, el 66% de la población rural era pobre, mientras que en la ciudad este porcentaje se situaba en 58%. Los departamentos más pobres eran: Chimaltenango, Sololá, Alta Verapaz, Totonicapán, El Quiché, Huehuetenango y San Marcos.

El grado de pobreza está determinado por el acceso a condiciones relativas de bienestar, entre las que figuran niveles adecuados de nutrición, vivienda, salud y educación.

1) La nutrición. De acuerdo con una investigación realizada en 1980, 2/ el 75% de los niños menores de cinco años presentaron problemas de desnutrición, de grados diferentes, que se reflejaron en retardos en la talla, 60% de los cuales eran críticos. La incidencia de estos retrasos fue mayor en las áreas rurales (79%) que en las urbanas (63%). Regionalmente, la mayor incidencia se detectó en el Altiplano Occidental (83%).

Esta situación se atribuye en gran medida a la baja ingesta de calorías. El promedio nacional era de 1,800 por persona, frente al nivel recomendable de 2,236 calorías. Si la diferencia se cubriera sólo con maíz, se requeriría aumentar 30% la producción de este grano obtenida en 1986.

2) La vivienda. Durante las últimas décadas, la construcción de viviendas evolucionó a un ritmo más lento que la economía en su conjunto. En consecuencia, el déficit habitacional se amplió y éste se agudizó a raíz del terremoto de 1976. Así, se estimó que en 1980 éste alcanzó el medio millón de unidades, el cual se amplió a 600,000 en 1986 debido a la drástica reducción real de la asistencia que brindó el Estado a este tipo de construcción. Por lo demás, gran parte de las viviendas carecen de los servicios elementales, sobre todo en las áreas rurales.

2/ Véase, SGCNPE, INCAP, Regionalización de problemas nutricionales en Guatemala, Guatemala, 1980.

3) La salud. Los indicadores básicos de salud en Guatemala son los más bajos del Istmo Centroamericano. Pese a los avances de los últimos decenios, la tasa bruta de mortalidad era en 1980 de 13 al millar, frente al promedio del Istmo de 8 al millar, en tanto que la mortalidad infantil llegaba a 69 al millar, frente a 49. Las enfermedades gastrointestinales fueron la causa del 60% de los decesos, seguidas de las respiratorias, por la insalubridad y contaminación de las vertientes de agua.

En general, la población tiene dificultad de acceso a los servicios de salud por problemas de incomunicación, bajo nivel educativo y barreras lingüísticas. Por lo demás, se estima un deterioro en los niveles de salud por efectos de la crisis, dado que el gasto público en este renglón era en 1986 inferior en 56% al que se ejecutaba en 1980.

4) La educación. Se consolidaron también avances notables en la posguerra en materia de alfabetismo al reducirse la tasa de analfabetas del 70% en 1950 al 46% en 1980. Sin embargo, este indicador es marcadamente más adverso que el de otros países del Istmo, siendo Honduras y El Salvador los más cercanos con 33%.

Nuevamente destaca una situación más grave en las áreas rurales (60%) que en las urbanas (21%). Los departamentos de Alta Verapaz (87%), El Quiché (85%) y Sololá (80%) sufren de la mayor incidencia de analfabetismo.

Al igual que en los otros sectores sociales, la atención del Estado se ha visto reducida en los últimos seis años por efecto de la crisis, en esta ocasión en 36%.

2. Segunda sesión

La segunda sesión, realizada en la mañana del 23 de mayo, se dedicó a derivar conclusiones sobre la base de las deliberaciones del día anterior. El Presidente Vinicio Cerezo Arévalo presidió la sesión. El mandatario subrayó que había abrazado la idea del Seminario porque considera impostergable enfrentar el problema de pobreza extrema que padece Guatemala. Definió a su gobierno como encabezando la transición entre una sociedad autoritaria y una participativa y democrática, transición que aún está en sus primeras etapas. Añadió que ello implicaba administrar la estructura actual en tanto se construye, desde la base, una organización nueva de la sociedad. Expresó su convencimiento de que es necesaria una acción decidida del Estado que corrija las ineficiencias del mercado. Por otra parte, el mandatario señaló que la

CEPAL, dadas las coincidencias que tienen las conclusiones de sus estudios de la pobreza en Centroamérica con los planteamientos del Gobierno de Guatemala, puede jugar un papel significativo colaborando con esa Administración en el diseño de políticas suplementarias tendientes a lograr los objetivos señalados.

En la última parte de la sesión final del Seminario, los miembros del Gabinete se reunieron a puerta cerrada, con el propósito de formular conclusiones y acordar medidas concretas de acción para imprimir dinamismo al combate de la pobreza en el país. Se trataría de lograr una congruencia más allá de lo formal para despertar, como punto de partida, una preocupación nacional y política sobre el tema de la pobreza. Sin ello, la fuerza de los intereses creados y de las inercias institucionales casi seguramente antepondrían otros objetivos en la agenda de trabajo del gobierno.

Evidentemente, un ataque frontal a la pobreza requerirá avanzar en varios frentes. En términos generales, las políticas y programas pueden clasificarse en cuatro vertientes: a) las acciones relacionadas con las estrategias macroeconómicas para atenuar la pobreza; b) los programas sociales gubernamentales orientados a mejorar el bienestar de los estratos pobres de la población (proyectos de infraestructura y de servicios de salud, educación y vivienda, etc.); c) los programas conducentes a crear puestos de trabajo y aumentar la producción y productividad de los pobres, y d) las acciones tendientes a fomentar actividades comunales y cívicas de los grupos marginados.

a) Las políticas macroeconómicas

En el pasado las estrategias macroeconómicas tuvieron muy poco en cuenta la problemática de la pobreza. Más bien, los esfuerzos se centraron en el crecimiento de las actividades modernas, favoreciendo así a los grupos sociales mejor preparados. El problema de la pobreza se vio erróneamente más como un problema asistencial que económico.

En la crisis económica actual que vive Guatemala surge un imperativo doble: ajustar las economías a un marco externo difícil y, para consolidar el proceso democrático, incluir en las prioridades de política la defensa de las condiciones mínimas de bienestar de la población de bajos ingresos. Referente al primer aspecto, los pasos iniciales del gobierno, al reanudar el

proceso democrático interrumpido por años, fue la instrumentación del Programa de Reordenamiento Económico y Social para detener la caída de la actividad económica, normalizar el flujo de divisas, estabilizar el tipo de cambio y reducir la monetización. Este programa, luego del importante costo social pasado, arrojó ya sus primeros logros, principalmente mediante la política monetaria y crediticia, al obtenerse la estabilidad cambiaria y contener la inflación. Con ello se tuvo una base mínima para reactivar la economía.

Las autoridades guatemaltecas están muy conscientes de que todas las políticas macroeconómicas y sectoriales afectan a los pobres. No basta con instrumentar más y mejores proyectos en favor de los pobres, sino incorporar ingredientes compensatorios a las estrategias de estabilización y crecimiento económico, reformulando políticas en todas las etapas de la gestión administrativa. Así, se reconoce que en el rediseño de estas políticas será necesario analizar su impacto directo e indirecto sobre los pobres, tanto de corto como de largo plazo, así como buscar alternativas que minimicen posibles daños. De hecho, los sistemas tradicionales de producción, incluso los orientados a crear bienes y servicios para los pobres, han tendido a ser regresivos. De mantenerse el mismo patrón productivo, aunque se reorientase el destino de los bienes, se estarían reforzando las condiciones originales que generaron la pobreza.

En la situación crítica de desempleo en que vive Guatemala, el gobierno contempla que toda obra que emprenda utilice, en la medida que sea razonable, técnicas de uso intensivo de mano de obra que tiendan a absorber el desempleo rural, particularmente durante la época del año en que no se trabaja en los principales cultivos de exportación. En el campo de acción de la inversión pública, podría lograrse un mayor uso de la mano de obra mediante simples disposiciones gubernamentales. Sin embargo, en el ámbito de la inversión y la producción privadas, se propone utilizar vías indirectas; conceptualmente, la tasa de interés y la política arancelaria son los instrumentos apropiados para inducir un cambio de la relación capital-trabajo en favor de un mayor uso de la mano de obra.

Con relación a la política de precios, el gobierno está consciente de que toda alteración de los términos del intercambio entre los distintos sectores de la economía beneficia, o al menos no perjudica, al sector rural más pobre. Los agricultores deben tener acceso a bienes intermedios y de

capital a precios bajos (fertilizantes, herramientas, etc.). En principio, el pequeño agricultor pobre no debe subsidiar a la industria moderna, en aras de una política de sustitución de importaciones.

En suma, éstos son sólo los principales campos de acción de las políticas macroeconómicas en los que el gobierno guatemalteco está empezando a introducir cambios o contempla hacerlo. Además, tal como se presenta a continuación, existen otras áreas específicas de ataque a la pobreza que complementan estas políticas, entre las que destaca la política crediticia.

b) Programas gubernamentales de infraestructura y servicios sociales

Una parte sustancial del gasto público en Guatemala --alrededor de la cuarta parte-- se ha orientado tradicionalmente hacia el sector social. Sin embargo, en los últimos años, tal como se mencionó anteriormente, la atención prestada a la salud, la educación y vivienda se redujo sustancialmente debido a políticas de ajuste. Sin desatender las metas de estabilización, el actual gobierno guatemalteco ha puesto énfasis no sólo en la reversión de estas tendencias, sino en la introducción de políticas adicionales en materia social con el fin de elevar los mínimos de bienestar, tan deteriorados en el pasado reciente.

Más allá de las mayores obras de infraestructura rural y de los gastos actualmente vigentes en las áreas sociales, las autoridades guatemaltecas han considerado los siguientes objetivos de carácter urgente:

En el área de salud:

- Abastecimiento de medicamentos básicos, creando farmacias populares bien surtidas en los núcleos más concentrados de población y fortaleciendo toda la infraestructura nacional de farmacias estatales y municipales.

- Fortalecimiento del programa materno-infantil, poniendo énfasis en aspectos específicos, tales como: identificación de grupos más expuestos y mejoramiento del nivel y la calidad de la asistencia que han de recibir, el establecimiento de métodos eficaces y simplificados del estado de inmunización y nutrición de los niños, el estudio y desarrollo de métodos prácticos e integrados para atender e identificar necesidades y problemas de salud en adolescentes y jóvenes, y la participación de la comunidad en la asistencia materno-infantil y en el desarrollo de actividades integrales de atención primaria para maximizar y aumentar la cobertura de servicios a la población.

En el área de educación:

No sólo se considera la promoción de programas en lenguas mayenses en los medios de comunicación masiva sobre alfabetización y educación del hogar, sino sobre todo de capacitación técnico-empresarial. Este último aspecto va íntimamente vinculado con el otorgamiento de créditos y constituye un elemento esencial para el funcionamiento eficiente de las unidades productivas y de las microempresas que ya se están creando.

En el área de saneamiento ambiental:

El establecimiento de acciones de coordinación intra y extrasectorial destinadas a los grupos de población menos protegida y de menores recursos. Ello entraña impulsar los programas de dotación de agua potable y saneamiento básico, dentro de una cobertura nacional de acciones, a través del fortalecimiento regional y descentralizado de los programas con participación activa de la comunidad.

En el área de la vivienda:

- El impulso de programas de mejoramiento de la vivienda rural, especialmente en lo tocante a seguridad en la construcción y a la higiene.
- La promoción de programas de construcción de vivienda rural o en áreas urbanas marginales, sobre la base de lotes con servicios indispensables (agua, drenaje, luz) y de autoconstrucción, que pueda generar empresas de producción de materiales locales.

c) Políticas específicas de generación de empleo y de aumento de la producción y la productividad

El objetivo central de las estrategias propuestas es aumentar la producción y la productividad del sector rural más pobre, es decir, dar empleo productivo, estimular la producción de alimentos en propiedades, promover la industrialización rural, etc. Ello repercutirá sobre la oferta global y también sobre la demanda, al ampliarse el mercado interno.

Dentro de las acciones específicas que inciden en este sentido, destaca no sólo la construcción de infraestructura agrícola mencionada anteriormente, sino la identificación y promoción de actividades agrícolas que sean altamente rentables, así como la introducción de mejoras en la tecnología. Asimismo, se intenta reducir los factores que contribuyen a disminuir las ganancias del agricultor, asesorándole en servicios de mercado, transporte, precios, almacenamiento, etc.

Las políticas de generación de empleo y de aumento de la productividad cuentan además con un instrumento fundamental: la política crediticia. La política de financiamiento es un área que afecta directamente el grado de equidad del proceso de crecimiento del país. La definición de cuánto, cómo y a quién va dirigido el crédito es uno de los aspectos más críticos de toda transformación de los sistemas productivos. Es evidente que no basta con proporcionar crédito, sino que éste deberá complementarse con asesoría técnica. Por otra parte, el gobierno reconoce la importancia de establecer mecanismos de redescuento que induzcan a todos los bancos comerciales a dar prelación al financiamiento a los pequeños agricultores, artesanos e industriales. Aunque abrir el acceso al crédito parece ser lo más importante, en algunos casos podría también justificarse, al menos transitoriamente, el otorgamiento de tasas preferenciales de crédito, sobre todo para apoyar la realización de obras de mejoramiento productivo. Es evidente que hay que tomar en cuenta las imperfecciones y los obstáculos para el acceso de los distintos grupos de la población a los mercados. La asignación de los recursos del crédito por la vía de la puja en las tasas de interés deja casi inevitablemente excluidos de los sistemas bancarios a los pequeños productores que no pueden satisfacer los requisitos de garantías o que ejercen demandas pulverizadas, cuyos costos de manejo resultan por lo general más altos.

d) Acción del Estado para la organización comunitaria y cívica

Toda política que pretenda combatir la pobreza con alguna eficacia y en una forma acelerada debe basarse indispensablemente en la plena participación, responsable y técnicamente capacitada, de los propios sectores que sufren de pobreza crítica. Ello requiere, naturalmente, de un proceso de organización social del sector privado pobre, pero "respaldado desde afuera", por el Estado subsidiario.

En este marco, los trabajos de infraestructura realizados por el Estado son utilizados como mecanismos para motivar o para provocar la organización popular; la obra pública se utiliza como incentivo para la organización de una comunidad.

En su acción de crear las condiciones políticas, legales, técnicas y financieras para que el proceso de organización y participación se produzca, se está comenzando desde la comunidad de base territorial (aldea, caserío,

paraje, cantón, barrio). Asimismo, se está procurando crear organizaciones verticales o funcionales permanentes que aseguren la participación popular en la solución incluso de problemas a nivel nacional, tales como empresas, cooperativas, federaciones sindicales, asociaciones de consumidores, asociaciones de padres de familia, asociaciones de defensores de la naturaleza, asociaciones cívicas de seguridad, etc. Un ejemplo de lo anterior son los esfuerzos para la organización de campesinos marginales a través de los Representantes Agrícolas.

Dentro de las medidas contempladas para aumentar la capacidad de participación popular destaca el fortalecimiento y la creación de microempresas, empresas familiares, comunitarias o asociativas y empresas mixtas, con recursos indispensables para su capacitación técnica. Estas unidades se centran en la producción de alimentos así como de materiales de construcción y servicios, entre otros. Asimismo, destacan la creación de cajas rurales de ahorro y crédito para cubrir necesidades que no atiende el sistema bancario y la capacitación técnica empresarial, tan relacionada con lo anterior. La divulgación masiva de servicios de comercialización es otra medida en proceso de instrumentación.