

CATALOGADO

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.175  
12 de septiembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

ISTMO CENTROAMERICANO: PERSPECTIVAS SOCIOECONOMICAS  
DE LARGO PLAZO \*/

---

\*/ Documento preparado a solicitud del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) para la elaboración de su Plan estratégico de desarrollo institucional de largo plazo.

## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Crisis y desarrollo social en Centroamérica	3
II. Las opciones de desarrollo de largo plazo	6
1. El entorno internacional	7
2. Escenarios alternativos para Centroamérica	8
a) El desarrollo aperturista	8
b) El desarrollo introspectivo	11
c) El desarrollo desde dentro	13
III. Lineamientos de medidas y actores en la solución de los problemas de pobreza	16
1. Lineamientos sobre algunas medidas urgentes	16
2. Los agentes promotores	18
a) La cooperación internacional	18
b) Las instituciones regionales	19
c) Los agentes nacionales	20
IV. Algunos desafíos para el próximo decenio	23
1. Elementos comunes a los escenarios	23
2. Acciones para mejorar el papel del INCAP	24
3. Resumen de acciones	26
a) En el ámbito regional	27
b) En el ámbito nacional	27
c) En el ámbito extrarregional	28

## PRESENTACION

Este documento forma parte de los esfuerzos que está realizando el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) para diseñar un "Plan de Desarrollo Institucional de Largo Plazo".

El objetivo del trabajo es aportar algunos elementos de juicio sobre el entorno socioeconómico en el cual se enmarcarían las diversas acciones del Instituto, y determinar ciertas líneas o áreas de acción que deberán discutirse en la institución al establecerse los elementos estratégicos del plan, así como analizar algunos de los desafíos que habrán de enfrentarse en el largo plazo.

En el primer capítulo se intentó resumir los aspectos sobresalientes de la crisis y el desarrollo social en Centroamérica. La conclusión más relevante es que a los rezagos sociales acumulados del modelo de desarrollo excluyente se suman las carencias originadas por la crisis. Estas tendrán efectos en las próximas décadas, aún no cuantificados, en las condiciones sociales y la calidad de los recursos humanos.

En el capítulo segundo se presentan algunas reflexiones en torno a tres escenarios que podrían desarrollarse hacia el año 2000, partiendo del papel que puedan asumir los principales actores económicos, sociales y el sector externo en el proceso productivo. Aun cuando podría prevalecer uno de ellos hacia finales de siglo en la mayoría de los países de la región, podrían encontrarse en cada caso elementos de los tres. De ahí que el desarrollo de las actividades del INCAP podría requerir de una diversificación gradual. Asimismo, a las vinculaciones gubernamentales que hoy existen se podrían agregar mecanismos de interrelación con organizaciones de los sectores empresarial y social.

En el capítulo tercero se incluyen algunos lineamientos de medidas y un inventario de los diferentes actores en la solución de los problemas de pobreza. Aquí se subraya que dadas las circunstancias actuales y el futuro previsible, es preciso realizar esfuerzos importantes con el fin de disponer de los recursos necesarios para atacar problemas sociales más agudos que en el pasado. En consecuencia, será necesario innovar sobre la marcha. Algunas sugerencias sobre los lineamientos de acción pretenden ejemplificar una nueva forma de alcanzar mayor eficiencia y eficacia. También se presentan algunas propuestas para consolidar las acciones de los diferentes agentes promotores,

la optimización de las diversas oportunidades que puede ofrecer la cooperación internacional --sobre todo por el surgimiento reciente de múltiples iniciativas--, la urgente concertación de acciones en lo que se refiere a las otras instituciones regionales vinculadas al desarrollo social y la diversificación de los agentes nacionales.

Finalmente, en el capítulo cuarto se analizan algunas acciones que se deberán emprender en el INCAP para hacer frente a los desafíos de la próxima década. Destacan algunas reflexiones sobre ciertos temas que todavía deberán discutirse en el seno del Instituto.

## I. CRISIS Y DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMERICA

En el presente decenio Centroamérica ha sido escenario de graves disturbios económico-políticos y de escollos en el desarrollo social, difíciles de salvar. Las políticas gubernamentales se debaten entre fuerzas encontradas, prioridades en oposición y rezagos sociales.

Las dificultades son de complejidad desusada. El patrón de crecimiento de la región parece agotarse; así lo indican cambios adversos de perspectiva permanente en las relaciones externas --decaimiento crónico de las demandas de productos primarios--, así como en los procesos de integración e industrialización. La debilidad de las finanzas públicas ha reducido la capacidad real de los gobiernos para atender demandas urgentes de la población, en tanto que se acrecientan las transferencias netas de recursos al exterior, al deteriorarse la relación de precios del intercambio y aumentar el costo de los servicios de la deuda externa y las fugas de capital.

Fallas estructurales y desequilibrios monetarios o de pagos complican el diseño y la eficacia de las estrategias económicas. En particular, las políticas de estabilización y ajuste provocan grandes pérdidas de ingreso. La renta media por habitante se redujo un 20% en el período 1979-1988. La carga principal del ajuste ha descansado en los grupos más numerosos, pero también en los menos organizados. Trabajadores y campesinos han resentido la contracción real de los salarios, y los grupos marginados tienen menores expectativas para incorporarse al sector moderno de la economía o mejorar sus niveles de vida.

Además, por los conflictos armados se han perdido numerosas vidas humanas, se han destruido cuantiosos bienes y se han producido trastornos sociales de distinta índole. De ahí los enormes desplazamientos de la población dentro y fuera de las fronteras centroamericanas. Los emigrantes a terceros países probablemente se acercan al millón y medio de personas; quienes se han trasladado de una a otra nación centroamericana pueden ascender a 800,000 habitantes, y quienes se han visto forzados a cambiar de zona de residencia en sus mismos países de origen se estiman en un millón. En conjunto, aproximadamente el 13% de la población centroamericana ha formado parte de esos fenómenos migratorios. Esta situación ha venido a complicar la solución de problemas sociales, debido a que es necesario

generar servicios en las nuevas concentraciones de población y a que ha disminuido la eficacia de éstos en donde ya se disponía de ellos.

La índole de los problemas de Centroamérica, pese a sus connotaciones económicas y políticas, es humana. Los desafíos son suprimir la pobreza y marginación que sufren amplios segmentos de casi todos los países, mejorar la distribución del ingreso, ampliar el acceso de los servicios sociales, alcanzar la seguridad alimentaria y propiciar una mayor participación de los estratos marginados en la fijación de las prioridades nacionales y regionales.

Desafortunadamente, las respuestas a esos desafíos no son claras o unívocas, ni pueden obtenerse de manera integrada. Habrá que aprender a innovar sobre la marcha, a realizar más con menos y a multiplicar los nexos de solidaridad-cooperación con la comunidad internacional. Se ha dicho que los años ochenta se han perdido en materia de desarrollo productivo. Pero lo más grave es que ha sido un decenio de retrocesos en el ámbito del desarrollo social.

Durante más de 30 años de la posguerra, Centroamérica se modernizó. Los procesos de urbanización y crecimiento alentaron la formación de las clases medias y de nuevas generaciones de empresarios, atentos a las oportunidades del comercio internacional y del Mercado Común de la región. La diversificación de exportaciones --carne, algodón y textiles-- y la industrialización crearon nuevos polos de desarrollo y de empleo. El producto interno bruto y el ingreso medio por habitante entre 1950 y 1979 se elevaron 325% y 80%, respectivamente.

En ese período, la esperanza de vida al nacer pasó de 45 a 60 años; la tasa de mortalidad infantil decreció 45%, el analfabetismo se redujo 42% y casi desapareció en Costa Rica; la escolarización aumentó sensiblemente; se multiplicó la población inscrita en las universidades y se crearon centros educativos de alcance regional centroamericano; casi se erradicaron enfermedades endémicas como el paludismo, y se fortalecieron, en general, los servicios de salud.

Sin embargo, el desarrollo social quedó a la zaga de la expansión económica, sobre todo frente a las enormes necesidades básicas que no pudieron satisfacerse. Hacia 1980, todavía el 61% de la población podía calificarse de pobre y la ampliación y modernización de los servicios sociales se concentraron en los principales centros urbanos centroamericanos.

El decenio de 1980 muestra un panorama desalentador, cuyas consecuencias negativas se extenderán todavía muchos años. El gasto social, ya sea medido en términos del producto o de las erogaciones fiscales, se ha reducido o estancado en todos los países. Los conflictos militares, el servicio de la deuda y las medidas de estabilización, ajuste y saneamiento de las finanzas públicas han interrumpido los esfuerzos nacionales empeñados en mejorar los niveles de vida.

En 1979, alrededor de 8.5 millones de centroamericanos padecían pobreza extrema. <sup>1/</sup> Esa cifra se ha elevado con un millón más de personas. El subempleo afecta a tres millones de personas y el desempleo a millón y medio, mientras que los salarios reales --excepto en Costa Rica-- se han contraído 26%. El déficit de viviendas se refleja en los altos índices de hacinamiento, a la par que crecen los déficit en la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad. En algunos de los países mueren más de 50 niños por cada 1,000 nacidos vivos y, en promedio, fallece el 12% antes de cumplir cinco años. Las enfermedades entéricas y respiratorias son la principal causa de la mortalidad infantil, indicio de que prevalecen condiciones sanitarias y nutricionales insatisfactorias. El gasto en enseñanza se ha reducido casi en todos los países en relación con los presupuestos públicos y más aún con el producto bruto, en tanto que los déficit educativos son alarmantes.

Centroamérica enfrenta, en suma, una situación nueva y compleja. Es imprescindible ajustar y modernizar las economías, pero también es urgente asegurar un trato equitativo a los sectores más débiles, desprotegidos y numerosos de la población.

---

<sup>1/</sup> Se considera pobreza extrema cuando el ingreso familiar no alcanza a cubrir el costo de la canasta mínima de alimentos.

## II. LAS OPCIONES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO

En las actuales circunstancias, resulta en extremo aventurado realizar un ejercicio prospectivo de largo plazo para la economía centroamericana. Ello debido a que su trayectoria dependerá, entre una gran cantidad de variables, de la forma en que se superen los problemas financieros que actualmente limitan las posibilidades de diseñar una política de recuperación productiva; de la manera en que la región se inserte en el comercio internacional; de la influencia que sobre Centroamérica ejerza la economía mundial, así como de sus mutaciones y de la intensidad con que se vinculen las cinco economías entre sí y con el resto de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, al aproximarse el final de la "década perdida" de 1980, parece necesario tratar de vislumbrar el futuro, con el objeto de esbozar el entorno socioeconómico en el que deberán instrumentarse, en los años noventa, las políticas sociales en general y las actividades del INCAP en particular.

A continuación se presentan reflexiones respecto de algunos escenarios posibles hacia el año 2000, partiendo de la hipótesis optimista de que las dificultades perentorias que hoy se enfrentan habrán de superarse gradualmente en los próximos cuatro años. En particular, se espera que durante ese período se encuentre solución permanente al problema de la deuda externa, se fortalezca y tome forma duradera el proceso de paz, se regularicen las relaciones externas de algunos de los países y se asienten en definitiva las poblaciones movilizadas, desplazadas o refugiadas.

La manera como cada uno de los países avance en la solución de esos y otros problemas coyunturales evidentemente influirá en las tendencias de la próxima década. De no solucionarse, probablemente la crisis se prolongará en lo que resta del siglo, tesis pesimista que parte de la extrapolación de las tendencias actuales.

Por otro lado, carece de sentido intentar definir los escenarios en términos cuantitativos, dada la gran incertidumbre sobre las variables exógenas y, en particular, porque se estima que durante los próximos años se producirán cambios estructurales importantes tanto en el ámbito económico, como en el sociopolítico. Esto invalida proyecciones calculadas sobre la base de la situación actual y de los parámetros estructurales del pasado. En vez de ello, se propone considerar tres escenarios deducidos de la



ponderación que asuman los principales actores económico-sociales y el sector externo en la dinámica productiva.

Para poder realizar ese ejercicio, se estima imprescindible tener como referencia, entre otros, los grandes cambios científicos y tecnológicos que se están produciendo y que dan lugar a modificaciones en el funcionamiento de la economía mundial.

### 1. El entorno internacional

La ciencia y la tecnología avanzan rápidamente y se introducen de manera acelerada en los procesos productivos. Por lo tanto, los países que no puedan realizar un esfuerzo importante en inversión que les permita incorporar en forma rápida y sistemática esos avances en su industria, perderán irremisiblemente las posibilidades de mantener su competitividad en un mercado internacional sofisticado y en constante innovación.

Los avances aludidos están alterando las bases de la actual división internacional del trabajo, tornan inestables las posibles ventajas comparativas y generan modificaciones en el funcionamiento económico internacional. Algunos de esos cambios tendrán repercusiones en lo que puede ser el nuevo estilo de desarrollo en Centroamérica. Parecería importante reflexionar al menos en los siguientes:

a) La incorporación de nuevos materiales y el surgimiento de procesos productivos que optimizan su uso. Ello ha dado lugar a una desarticulación entre la producción de bienes primarios y la industrial. El fenómeno se ha reflejado en una reducción de la elasticidad de las exportaciones de la periferia respecto de la producción de las economías avanzadas;

b) El desarrollo de la biotecnología y la ingeniería genética amenaza con eliminar las ventajas naturales de la producción de bienes primarios, y

c) La aplicación de la computación y el robotismo en rutinas productivas está provocando desarticulación entre la producción industrial y el empleo, lo cual puede hacer que disminuya, en el largo plazo, la supuesta ventaja de disponer de mano de obra abundante y de bajo costo.

Ciertamente no puede renunciarse a priori a la posibilidad de que se pueda mantener una dinámica razonable de actualización tecnológica. Tampoco se puede ignorar la posibilidad que hoy ofrece el sector externo para aprovechar la venta de servicios como los de maquila, que sin duda facilitan soluciones de corto plazo para la generación de empleo. Tampoco se pueden

pasar por alto las posibilidades de la biotecnología para lograr seguridad alimentaria.

Sin embargo, parece necesario tener presentes los riesgos que encierran los cambios del entorno internacional, como una importante variable exógena para definir las perspectivas de largo plazo, puesto que a la vuelta de algunos años podría ser necesario volver a modificar de manera profunda las estructuras del modelo de desarrollo. El objetivo, si bien difícil de alcanzar, debería ser encontrar, con la debida anticipación, una forma estable, viable, y lo más autónoma posible de crecimiento y transformación sistemática, que permita satisfacer las necesidades básicas de manera generalizada.

## 2. Escenarios alternativos para Centroamérica

La evolución de la producción en Centroamérica estará, como en el pasado, muy influenciada por el desempeño de la economía y del comercio internacionales, pero también por la dirección que intrínsecamente se imprima a su transformación estructural. Esto último dependerá a su vez de la participación que en ello tengan los diferentes actores:

### a) El desarrollo aperturista

Un primer escenario derivaría de la postulación del juego irrestricto de los mecanismos del mercado. Este sustituiría el papel del Estado como principal asignador de recursos e impulsor de la inversión privada, nacional y extranjera. Se esperaría que los países centroamericanos se incorporaran a una economía internacional en expansión, sobre la base de tecnologías más modernas, y el desarrollo de ciertas actividades terciarias. Es decir, se consolidaría la ortodoxia económica que ha principiado a fortalecerse, en medio de la polarización ideológica, sobre la base de los programas de ajuste estructural.

El factor de estímulo sería un mayor grado de competitividad que se apoyaría en la eficiencia derivada de un funcionamiento aperturista, en el cual no sobrevivirían empresas o procesos productivos obsoletos.

El liderazgo lo ejercería el sector privado, el cual definiría la asignación de los recursos financieros y productivos de acuerdo con las señales del mercado, emitidas de manera preponderante por el sector externo. Así, independientemente de los intereses nacionales sociales o políticos, los

precios externos determinarían qué producir, cómo producir y cuándo producir. El Estado limitaría su actividad, en especial a funciones de seguridad, defensa y orden. Las controversias distributivas las resolvería el mercado, confiando en que la derrama del crecimiento satisfaría los rezagos sociales. Finalmente, se supone que ese modelo operaría al margen de las organizaciones obreras, puesto que éstas podrían distorsionar el precio del factor trabajo.

En este escenario, el proceso de integración económica jugaría un papel secundario, ya que gran parte de su base conceptual podría generar contradicciones o nuevas ineficiencias. La cercanía geográfica y algunas complementariedades naturales o propias del relativamente homogéneo grado de desarrollo alcanzado por los países de la subregión serían probablemente elementos que les harían mantener cierto grado de interdependencia.

Las consecuencias más relevantes en el escenario aperturista serían:

i) La actividad productiva se revitalizaría dentro de un marco de estabilidad financiera, sobre todo en aquellas actividades vinculadas con el sector externo. Además de las ramas productivas tradicionales de agroexportación, podrían surgir nuevas líneas de productos no tradicionales. Sin embargo, sólo podría esperarse el desarrollo de industrias de punta mediante la incorporación intensiva de los avances tecnológicos;

ii) La intensidad productiva dependería, en mayor proporción, de la influencia del sector externo. Ello significa que, en el largo plazo, los estímulos son inciertos y están subordinados a la evolución de los cambios en el funcionamiento de la economía internacional, de las concesiones que estén dispuestos a otorgar los países industrializados que actualmente mantienen una rigurosa política proteccionista, y de la oferta que derive de decisiones convergentes de países de la periferia;

iii) El sector privado se recapitalizaría de manera dinámica y modernizaría tecnológicamente al sector productivo. Ello demandaría cantidades elevadas de recursos que podrían provenir de repatriación de capitales, inversión extranjera directa y financiamiento de organismos multilaterales. Estos se concentrarían en sectores, actividades y empresas que pudieran competir de manera eficiente en los mercados internacionales.

iv) En la medida en que lo permita la tecnología, el empleo crecería, en particular, en la actividad de la maquila. El incremento de la producción induciría a una expansión del empleo y del ingreso de los grupos asalariados. Sin embargo, la ocupación se elevaría en menor proporción que la producción,

puesto que se perseguiría elevar de manera sistemática la productividad y se procuraría producir mediante los métodos y procedimientos vigentes en la economía internacional, que tiende hacia el ahorro de mano de obra. Por otro lado, la industria de la maquila solamente es viable en sociedades donde los salarios se mantienen bajos;

v) En vista de las técnicas primitivas que se utilizan en la periferia para producir y procesar alimentos, este subsector tendría que modernizarse con prontitud; de lo contrario, desaparecería en la medida en que no pudiera competir en precio y calidad con la producción importada. Uno de los problemas sería rediseñar el circuito producción-ingreso-consumo, disminuyendo el papel del Estado, a efecto de asegurar que los productores de alimentos que hubieran operado de manera ineficiente en el pasado dispusieran de los ingresos necesarios (provenientes de actividades competitivas) para adquirir alimentos producidos de manera eficiente;

vi) Se acrecentaría la concentración de ingresos en los estratos productivos más eficientes y competitivos. Tenderían a reducirse, y eventualmente a desaparecer, pequeñas empresas y actividades menos complejas sin demanda en el mercado internacional. Las diferencias en la remuneración a los diversos factores (incluyendo el tecnológico) determinarían en buena parte el precio y el grado de competitividad. La mayoría de los criterios racionales de la producción apuntarían hacia una agudización del modelo concentrador del pasado. Desaparecerían o se debilitarían los mecanismos públicos dedicados a moderar los efectos de la pobreza extrema;

vii) La naturaleza excluyente del modelo pretérito crecería en la medida en que se ampliara la brecha entre el sector moderno, vinculado con la demanda externa, y el rezagado que atiende el mercado interno. La concentración de recursos productivos nacionales y de los flujos de capital, en actividades que ganaran terreno en el mercado externo, determinaría una diferencia creciente entre ambos sectores de la economía y dificultaría la asignación de recursos a la producción para el consumo interno;

viii) Algunos avances tecnológicos podrían mejorar las perspectivas para satisfacer necesidades internas. En particular, la aplicación de los avances en biotecnología e ingeniería genética podría inducir a un incremento rápido y eficiente de la producción de alimentos. La definición de mecanismos para transferir y adaptar tecnología parecería ser en este campo el principal problema. Por ejemplo, para la producción de granos básicos no se dispone en

la actualidad de los recursos ni de la capacidad necesarios para movilizar tecnología.

b) El desarrollo introspectivo

El segundo escenario se desarrollaría ante la imposibilidad de mantener un esfuerzo de modernización que genere ventajas comparativas dinámicas en el comercio internacional. Ello debido a sus altos costos y a la urgente necesidad de dar respuesta a demandas sociales postergadas. De prolongarse y profundizarse las tensiones sociopolíticas, se podría volver gradualmente al modelo de desarrollo pretérito, pero con un mayor énfasis en el estilo introspectivo y de sobreprotección del sistema productivo. Ello se basaría en la necesidad de consolidar los procesos democráticos y en la de redoblar esfuerzos para recuperar los índices sociales y aliviar el estado de pobreza extrema.

En este escenario, la tendencia sería hacia un incremento del papel protagónico del Estado, el cual tendría a su cargo la proporción más importante de aquellas tareas. La intervención de los gobiernos en algunas actividades estratégicas sería imprescindible; tal sería el caso del comercio exterior y del sistema financiero. Probablemente el Estado asumiría mayor liderazgo en el impulso de nuevas actividades de agroexportación, y el proteccionismo indiscriminado aseguraría la sobrevivencia de empresas y actividades productivas que en el primer escenario no resultarían viables.

El sector privado mantendría la actitud relativamente pasiva, sobre todo respecto de la inversión, y se acomodaría para aprovechar todos los espacios que dejara libres el sector público, así como los márgenes de protección y subsidio que el gobierno otorgara.

Las raíces de la dinámica productiva se encontrarían en la expansión del mercado interno y en una mayor utilización de los recursos productivos para recuperar los anteriores niveles de consumo privado y la satisfacción de necesidades básicas.

El proceso de integración jugaría un papel más importante, sobre todo en lo que se refiere al comercio de bienes finales, tal como sucedió en el pasado.

Finalmente, el comercio exterior tendría la función de viabilizar las importaciones necesarias para producir e invertir. Sería el vehículo de un cierto grado de modernización productiva, conforme lo permitiese la dinámica

de las exportaciones. Su influencia sería menos determinante en la asignación de los recursos productivos y en la fijación de los precios internos.

Evidentemente, este escenario de aislamiento implicaría aceptar un rezago creciente respecto del avance tecnológico y la modernización de las economías más desarrolladas.

En un modelo de desarrollo introspectivo pueden preverse consecuencias como las siguientes:

i) La reactivación productiva sería más lenta, basada en el fortalecimiento del mercado interno; sin embargo, éste solamente podría vigorizarse y ampliarse en la medida en que el abastecimiento de bienes productivos importados lo permitiese y se desarrollaran mecanismos distributivos adecuados para orientar la demanda y compatibilizarla con la oferta;

ii) Probablemente la ocupación se incrementaría de manera proporcional al aumento productivo, sobre todo si se lograran privilegiar actividades y métodos productivos que absorbieran mayor mano de obra, aun a costa de la eficiencia y la modernidad tecnológica. Sin embargo, el proteccionismo y el sesgo introspectivo podrían propiciar duplicaciones e ineficiencias expresadas en elevados costos de producción o altos sacrificios fiscales;

iii) La introspección rígida e indiscriminada daría lugar a un ensanchamiento en el rezago tecnológico y podría generar una pérdida de competitividad, aun en los productos tradicionales de exportación. De allí que el sector externo podría constituirse en punto de estrangulamiento al no generarse las divisas necesarias para adquirir los bienes requeridos por la producción interna;

iv) Se tendería a una menor concentración del ingreso, en la medida en que el Estado lograra desarrollar actividades en el campo de salud, alimentación, educación, vivienda, empleo y otras vinculadas con una distribución equitativa del ingreso. El límite de este esfuerzo podría encontrarse en las rigideces de la oferta y en el grado de aceptación del sector empresarial. La ineficiencia y las duplicaciones, así como una mayor demanda frente a una oferta insuficiente, podrían generar inflación e inestabilidades financieras que desgastaran rápidamente esfuerzos distributivos previos;

v) Las transformaciones estructurales del aparato productivo probablemente demandarían menos recursos que el desarrollo aperturista. Se concentrarían éstas en ensanchar la base productiva de los sectores primarios, modernizar el sector agrícola-rural y eslabonar procesos productivos; sin embargo, las posibilidades de contar con el apoyo financiero son escasas. Por un lado, difícilmente se podría esperar repatriación de capitales o incremento significativo de la inversión extranjera directa. Sólo se podría contar con fondos oficiales mediante modalidades que admitan que el sector privado aplique esos fondos, y

vi) Podría esperarse un incremento de la producción de alimentos y un reforzamiento del concepto de soberanía alimentaria, basada más en aspectos político-estratégicos que en conceptos financiero-productivos.

c) El desarrollo desde dentro

Un escenario alternativo entre los dos anteriores sería el desarrollo desde dentro. Cabría suponer que por los cambios en el funcionamiento de la economía internacional, aun en el caso de que ésta mantuviera su recuperación, Centroamérica no recibiría los efectos estimulantes que podrían esperarse. De allí que ante el panorama de incertidumbre que enfrenta la región, una hipótesis razonable sería que el proceso de ajuste habrá de resultar prolongado. Incluso si se recibieran esos efectos, sería dudoso que tal proceso tuviese fin, ya que probablemente las economías de la región habrán de experimentar un rezago tecnológico permanente y cada vez mayor. Ante tal perspectiva, es de esperar alguna otra forma de reacomodo --sobre la base de las potencialidades más realistas que ofrezca el comercio internacional--, de manera selectiva y gradual, para obtener los medios que permitan aprovechar mejor los recursos propios y expandir los mercados internos.

La cuidadosa combinación de ambos elementos (sector externo y mercado interno) proporcionaría la dinámica productiva y permitiría iniciar la superación de las carencias sociales y construir sociedades equitativas menos polarizadas. Ello requeriría de un modelo económico diseñado a partir de criterios de eficiencia, pragmatismo, selectividad y austeridad.

Este escenario resultaría del establecimiento de relaciones convergentes estables entre los sectores público, empresarial y laboral, con liderazgo compartido. El gobierno se haría cargo de cuidar minuciosamente el

establecimiento de prioridades mediante un proceso más activo de concertación y conciliación, logrando además avances perceptibles en la eficiencia y eficacia del manejo de las finanzas y en las acciones que instrumente. Se trataría de un esfuerzo por reorientar la aplicación de fondos, evitando las duplicaciones y los gastos improductivos (por ejemplo en armamento), y concentrarse en el desarrollo de la infraestructura y la atención de los déficit cada vez mayores en servicios sociales, sobre todo en salud, educación, vivienda, nutrición y atención a poblaciones vulnerables. En materia de política económica tendría que buscarse, en forma sistemática, el equilibrio entre las dos prioridades, de manera que el desarrollo de las actividades exportadoras solamente absorba los recursos imprescindibles, para liberar los que necesita el mercado interno. Aquí tendrían particular importancia los criterios de selectividad y graduabilidad.

El sector privado sería el que aprovecharía las oportunidades ofrecidas por el comercio internacional y concretaría el desarrollo desde dentro, sentando bases propias e integradas para desatar las fuerzas productivas nacionales e insertarse en el mercado externo sobre columnas más sólidas y estructuradas.

En este escenario, el proceso de integración económica sería más amplio y dinámico que en el pasado. La interrelación económica podría ir más allá del comercio regional. Adicionalmente a la nueva estructura y dinámica del intercambio, la cooperación regional podría incluir una gran cantidad de aspectos. Así podrían surgir, con mayor fuerza, esfuerzos conjuntos para potenciar los recursos productivos a través de programas de desarrollo regional fronterizo, coinversiones industriales o de servicios, adquisición conjunta de paquetes tecnológicos, participación concertada en negociaciones con otros esquemas de integración o mecanismos comerciales, cooperación técnica horizontal, operadores de comercio exterior conjuntos, coordinación de líneas de transporte, desarrollo de circuitos de turismo multinacionales, etcétera.

En el desarrollo desde dentro, habría algunas consecuencias sobresalientes:

i) La reactivación productiva sería gradual y progresiva, fundamentada en los cambios estructurales necesarios y la consolidación de los hasta ahora logrados. La fuerza de la recuperación provendría tanto del



sector externo como de la demanda interna, y no necesariamente sería homogéneo;

ii) Al menos en una primera etapa, la economía presentaría diferencias pronunciadas entre un sector externo, estructurado sobre las bases tecnológicas y de modernidad que requiera la demanda externa, y un sector interno desarrollado para satisfacer las necesidades de una población con capacidad de incrementar la demanda, pero con connotaciones de austeridad. El problema consistiría en diseñar un mecanismo racional y dinámico para permitir avanzar hacia la homogeneización de manera permanente;

iii) La ampliación del empleo dependerá de la dinámica que asuma el sector interno y la absorción que admita el sector externo, partiendo de la diferenciación de objetivos. Mientras que el primero privilegiaría técnicas absorbedoras de mano de obra y procedimientos, calidades, diseños, etc., admitidos en el mercado interno, el segundo asignaría prioridad a mejorar la productividad y la eficiencia con el fin de elevar su grado de competencia en el exterior, sin consideraciones distributivas o de otra índole;

iv) Tendrían que implantarse mecanismos que eviten la concentración del ingreso tanto entre los sectores interno y externo --la propensión natural sería que el moderno vinculado con el exterior concentrara mayor proporción del ingreso-- como en el interior de cada uno de ellos, especialmente en el mercado interno, y

v) Subsistirían los mecanismos públicos que hasta ahora se han hecho cargo de las carencias sociales y podría esperarse un incremento en su eficiencia y eficacia, en función de la elevada competencia por los recursos financieros entre múltiples objetivos. La selectividad demandaría una nueva racionalidad, sobre todo en la aplicación de los fondos públicos, exigida por el sector social organizado.

### III. LINEAMIENTOS DE MEDIDAS Y ACTORES EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE POBREZA

Sin lugar a dudas, las soluciones a las carencias que enfrentan amplios sectores de la población corresponden fundamentalmente a los gobiernos de cada país. Ellos deberán definir estrategias y políticas, así como determinar el presupuesto que se asigne a programas, formular proyectos que promuevan una mejor distribución del ingreso y realizar acciones en favor de los grupos marginados. En las páginas siguientes se formulan algunos lineamientos de acciones que pueden emprender instituciones de carácter regional, a fin de que las actividades de los distintos agentes o actores que participan en el área social sean más eficientes y que los resultados ya obtenidos por algunos de estos organismos se logren llevar a los estratos de bajos ingresos.

#### 1. Lineamientos sobre algunas medidas urgentes

Se han definido términos conceptuales de medidas o políticas en favor de la población o los grupos marginados, y la literatura sobre el tema es abundante. Sin embargo, los logros son muy escasos. Por esta razón, es necesario innovar sobre la marcha. Resulta urgente llevar bienes y servicios a los núcleos marginados, urbanos y rurales, que si bien originalmente estaban destinados a ellos, al ponerse en práctica los programas correspondientes, no trascendieron más allá de los estratos de ingreso medio o bien permanecen aún inéditos en los centros especializados en investigar, promover o dirigir acciones sociales de distintas naturaleza.

En ese sentido, habrá que ampliar los servicios sociales básicos, hasta eliminar los déficit acumulados, y garantizar estándares mínimos que de manera paulatina vaya disfrutando toda la población. Aquí habrá que innovar en varios sentidos. Por un lado, la asignación de prelación tendrá que ser más rigurosa y estar dirigida de preferencia a los grupos más pobres y desprotegidos. Al propio tiempo, se deben reducir costos y burocratismo, tanto como inversiones suntuarias. Por ejemplo, más que grandes hospitales dotados de todos los aparatos modernos, habría que poner el énfasis en la prevención de enfermedades y en la edificación de dispensarios y pequeñas clínicas en las zonas rurales y pequeños poblados. Por último, muchos de los

programas deberían organizarse con alcances regionales por razones de eficiencia y economía de recursos notoriamente escasos.

Más que mantener programas asistenciales para atacar la pobreza, se deberían impulsar las organizaciones de base de pequeños productores. Los estrangulamientos fiscales impiden conservar subsidios que, por otro lado, contribuyen poco a desarrollar la indispensable autosuficiencia económica de los beneficiarios, que depende esencialmente de la elevación de la capacidad productiva. Por fortuna, en Centroamérica han surgido espontáneamente múltiples organizaciones de productores. El movimiento cooperativista, por ejemplo, forma ya una densa red de federaciones nacionales que mantiene contacto y efectúa reuniones a nivel regional. También habría que asignar alta prelación a los servicios de financiamiento, extensión agrícola y asistencia técnica a las microempresas industriales, sin las cuales no se alcanzarían la seguridad alimentaria y otros objetivos de carácter social. Por último, en la realización de obras públicas, así como en las políticas de aliento a la inversión privada, se deberían utilizar técnicas de alta densidad de mano de obra y, en casos justificados, implantar programas urgentes de empleo.

Por muy profunda que sea la crisis que se enfrenta, la región cuenta con un conjunto de experiencias y resultados de acciones anteriores que se pueden poner en juego para favorecer programas sociales cuyos logros se perciban en el corto plazo. Por ejemplo, en el aspecto alimentario y nutricional ya se han obtenido resultados que han favorecido a otros estratos (alimentos nuevos, técnicas agrícolas, conservación y procesos de alimentos) que es necesario hacer llegar a los campesinos y núcleos urbanos marginados.

Sin descuidar las actividades específicas que las entidades tengan asignadas, sean éstas de investigación, financiamiento o transferencia de tecnología, habrá que buscar los recursos necesarios para que, a nivel de institución o aunando esfuerzos, los beneficios de proyectos, programas o instituciones lleguen a los grupos para los que estaban originalmente destinados.

Ya se trate de productos o servicios, hacerlos llegar a los campesinos y a los pobres de las ciudades implica movilizar recursos que hasta hoy no han sido asignados o utilizados. Por una parte, los presupuestos gubernamentales están restringidos por programas de ajuste o limitaciones de recursos; por otra, instituciones financieras, públicas o privadas, o empresas dedicadas a

la distribución, encuentran, entre otros obstáculos, riesgos extremos, poco o ningún margen de utilidad y relaciones negativas en tasas internas de retorno o costo beneficio, aspecto por el cual, e incluso con la decisión de participar, no asignan suficientes recursos a actividades de esta naturaleza. Además, salvo algunas excepciones, no se han ponderado los esfuerzos de organizaciones populares, como cooperativas, empresas asociativas y organizaciones no gubernamentales, así como los beneficios que éstas pueden obtener de la distribución de bienes, transferencia de tecnología y otras obligaciones de las instituciones regionales.

Esos problemas, derivados de hacer llegar los distintos satisfactores a los grupos marginados, se entrelazan con el de procurar mayores ingresos a los grupos marginados. En este sentido, conviene también mejorar los sistemas de comercialización para colocar en los mercados la producción campesina y artesanal o de las pequeñas y microempresas, y dar acceso a esa población a bienes y servicios que mejoren su nivel de vida. Es también del caso buscar oportunidades para que esos grupos participen en actividades mejor remuneradas, incluyendo aquellas destinadas a los mercados externos, o a la integración de actividades, por ejemplo, agrícolas, ganaderas y comerciales. Para ello deben encontrarse los mecanismos que lo hagan posible. Al igual que en el caso de los abastecimientos de bienes y servicios, algunas experiencias de este tipo sólo llegaron a grupos de mayores recursos. Es preciso ahora llevarlas a los estratos de más bajo ingreso.

## 2. Los agentes promotores

Las sugerencias hasta aquí formuladas son sólo unas cuantas acciones que se pueden desarrollar en beneficio de grupos marginados. Corresponde a los gobiernos definir políticas y estrategias, pero la comunidad internacional, las instituciones regionales y los distintos agentes nacionales pueden participar en la búsqueda de estos objetivos.

### a) La cooperación internacional

El aporte de la comunidad internacional ha jugado un papel de gran importancia en la región centroamericana. No es objeto de este trabajo efectuar un análisis histórico de algunos elementos que tienen incidencias duales o repercusiones negativas como, por ejemplo, las donaciones de

alimentos que afectan la producción interna o algunas que promueven acciones en contra de la integración y de ideales regionales.

Quizá sea recomendable insistir en lo expuesto por los gobiernos en la reunión de Ginebra, en el marco del Programa Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC), en el sentido de que al menos en materia social la ayuda de la comunidad internacional tendría que salirse de los cánones tradicionales, revestir un carácter predominantemente concesional, ser más flexible en cuanto a condiciones específicas, promover la regionalización y combinar financiamiento con asistencia técnica, desde la elaboración hasta la ejecución de programas.

Es necesario anotar la conveniencia de que el financiamiento externo no se atrase porque los proyectos no estén hechos con un alto grado de definición o porque no cumplen con las normas internacionales. Este tipo de exigencias debe evitarse en la medida en que impide obtener recursos de manera oportuna, y los desvía a investigaciones que en algunas oportunidades no son necesarias, en parte porque se dispone de ellas a ciertos niveles y por el conocimiento empírico que se tiene de los problemas.

#### b) Las instituciones regionales

En Centroamérica hay varios organismos regionales que, de una u otra manera, participan en programas y proyectos de carácter social, relacionados con salud, nutrición, seguridad alimentaria, desarrollo de la micro y pequeña empresa, organización campesina, transferencia de tecnología, etcétera.

Entre estas instituciones se encuentran el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), instituciones relacionadas directamente con la salud, la investigación agrícola y transferencia de tecnología a campesinos y pequeños agricultores. Por otra parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) han destinado algunos recursos financieros y humanos para definir y promover proyectos que tienden a beneficiar a pequeños productores y a incrementar la disponibilidad de granos básicos y otros alimentos. El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) ha realizado investigaciones para impulsar la actividad de artesanos y mejorar la eficiencia de utensilios hogareños usados

en el proceso de preparación de alimentos. Finalmente, cabe mencionar al Programa de Seguridad Alimentaria, en el cual participan varias instituciones regionales coordinadas por el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de América Latina (CADESCA). El Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), por su parte, tiene a su cargo el control de plagas, que afectan de manera muy adversa la economía campesina.

Cualquiera que haya sido el éxito de las tareas de estas instituciones, en forma aislada o en conjunto, quedan aún grandes esfuerzos por realizar para aliviar los problemas de la pobreza extrema. En esta oportunidad cabe el interrogante sobre la posibilidad de que todas las instituciones emprendan una acción coordinada para hacer llegar a los grupos marginados, en el menor plazo posible, los resultados obtenidos hasta este momento, así como los que se obtengan de proyectos en ejecución o por definirse en el corto plazo.

Los organismos regionales que mediante investigaciones y experiencias positivas cuentan ya con productos y servicios que aún no llegan a los estratos de menores ingresos deberían, en principio, dedicar una parte de sus recursos --ya sea de sus presupuestos normales o los que obtengan a través de gestiones con la comunidad internacional-- al objetivo de favorecer a los grupos marginados.

Deben llevarse a cabo campañas más efectivas de comunicación social y de transferencia de tecnología tanto en lo concerniente a la producción como al almacenamiento y proceso de alimentos. Asimismo deben realizarse mayores esfuerzos en materia de comercialización que permitan, por una parte, que los grupos marginados tengan acceso a aquellos rubros que inciden en la salud, la nutrición y el vestuario y, por otra, se distribuyan los productos que ellos procuran llevar al mercado. Estos deberían comprender los tradicionales y también los que les proporcionen mayores ingresos, como los destinados al turismo o a los mercados externos.

La tarea es pues de gran envergadura. Por esta razón, las instituciones deben aunar recursos y esfuerzos con la participación de los agentes nacionales, imbuidos de los mismos ideales y principios.

### c) Los agentes nacionales

Aparte de los ministerios de cada país y de los organismos que definen las políticas y estrategias sociales y participan directamente en la ejecución de acciones tendientes a promover el bienestar de los grupos

marginados, hay otros agentes que colaboran en actividades relacionadas con los estratos de menores ingresos.

Estas instituciones son de muy distinto carácter. En primer lugar, están las entidades autónomas de carácter financiero, transferencia de tecnología, acopio, que ejecutan programas asistenciales, etc., muy vinculadas y dependientes de los gobiernos centrales. En segundo lugar, la empresa privada realiza también una gama muy amplia de actividades que van desde la producción de rubros que inciden en el consumo de los grupos de bajo ingreso hasta los comerciantes o los dedicados a otros servicios. Asimismo intervienen, con distinto grado de profundidad, dependiendo de cada país, organizaciones populares tales como cooperativas, como las de ahorro y crédito y las de servicios, que existen tanto en el campo como en las ciudades. Este tipo de agrupaciones tienen especial importancia en Costa Rica y se están promoviendo en Honduras y Nicaragua. Por último, cabe mencionar los grupos no gubernamentales en donde las iglesias juegan un papel muy activo. Otros actores podrían ser gremios, instituciones de servicios sociales, etcétera.

Cada una de estas instituciones ha tenido alcances limitados, unas por los objetivos que se plantean, otras por lo limitado de sus recursos o por insuficiencias técnicas y administrativas, o por la incidencia del entorno económico en el cual se desenvuelven.

Dentro de las innovaciones a que se hizo mención, cabe aquí proponer una relación más estrecha entre las instituciones regionales y los agentes nacionales que participan en acciones relacionadas con los grupos de escasos recursos. Esos vínculos se dan fundamentalmente con las instituciones oficiales; convendría analizar la posibilidad de que actúen de manera conjunta con los demás agentes teniendo en cuenta, por supuesto, los objetivos e intereses de cada uno de ellos.

En el caso de la empresa privada, habría que incorporarla tomando en cuenta la utilidad financiera que persigue. Será preciso asegurarse de que dispone de la eficiencia y la capacidad necesarias para cumplir con los objetivos inherentes al bienestar social. En el caso de la producción masiva de un bien que satisface, por ejemplo, necesidades alimentarias, habrá que vigilar la calidad y los precios de los bienes y servicios que se pongan al alcance de familias de bajos ingresos. Cuando se trate de distribución urbana o rural, será preciso instalar agencias en zonas y regiones en donde

predominen los marginados. De no ser así, sería preferible relacionarse con pequeños comerciantes que funcionen en estas zonas. Hasta aquí se citan dos ejemplos; sin embargo, una relación más estrecha con distintos tipos de empresarios puede llegar a resolver problemas que han impedido a las instituciones regionales cumplir con el objetivo fundamental de llegar a grupos marginados. El incentivo de la patente o la asistencia técnica puede ser un factor de negociación en favor de las instituciones regionales.

Las relaciones con cooperativas y otras organizaciones populares pueden hacer más efectiva la labor de las instituciones regionales que procuran una mejor distribución del ingreso y la riqueza, y están orientadas a resolver problemas de producción, distribución, transferencia de tecnología, etc. Estas asociaciones, que buscan el beneficio colectivo, pueden dar viabilidad a esfuerzos que se quedan en laboratorios o centros de investigación.

Por último, cabe señalar los vínculos que mantienen algunas organizaciones no gubernamentales con distintos núcleos campesinos, obreros, amas de casa, etc. Establecer relaciones con esas organizaciones puede contribuir a la difusión en esas comunidades de nuevas técnicas y su acceso a bienes y servicios.



#### IV. ALGUNOS DESAFIOS PARA EL PROXIMO DECENIO

Se ha hecho referencia a la desfavorable situación en materia de nutrición, alimentación, salud en general y a las condiciones sociales que se enfrenta en Centroamérica, así como a la profunda y prolongada crisis económica sufrida por la región durante los años ochenta. Las consecuencias de esa crisis y las actuales perspectivas económicas constituyen el punto de partida para identificar los desafíos a los que se enfrentarán gobiernos y sociedades centroamericanas para al menos recuperar los niveles promedio de bienestar que se habían alcanzado hacia finales de los años setenta.

Cuantitativamente se estima que, sin modificar los patrones distributivos del pasado y suponiendo la superación, durante los próximos tres años, de una serie de obstáculos coyunturales, la región podría retomar la dinámica productiva a una tasa superior al incremento de la población. En el mejor de los casos, con un crecimiento sostenido de 2% en el producto per cápita, se necesitará un período entre 12 años (Costa Rica) y 18 años (Nicaragua) para recuperar el producto por habitante de 1978. Ello implica que en cualquiera de los escenarios comentados y salvo una expansión productiva imprevisible, durante los años noventa será preciso redoblar esfuerzos para lograr mayores avances con menor cantidad de recursos. En ese marco se inscriben las preocupaciones del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) por asignar prioridad a sus actividades y seleccionar con mayor precisión los instrumentos y mecanismos con el fin de hacer más efectiva la colaboración que brinda a los gobiernos centroamericanos en la tarea de enfrentar los problemas de nutrición y alimentación, para reactivar el desarrollo económico y social.

##### 1. Elementos comunes a los escenarios

Los escenarios económico-sociales comentados no constituyen "alternativas absolutas" en las que se puedan ubicar en forma simultánea todos los países del Istmo Centroamericano. Por un lado, cabe la posibilidad de adoptar formas intermedias donde predominen algunos elementos de uno de los tres escenarios, coexistiendo con los de uno o los de los dos escenarios alternativos. Por otro lado, cabe esperar que prevalezcan al mismo tiempo diferentes escenarios según las tendencias dominantes en cada país. En todo

caso, resulta razonable tener en cuenta diversos factores que en cualquiera de las circunstancias deberán enfrentarse. Sobresalen entre ellos:

- a) El aumento natural de la población;
- b) La concentración demográfica creciente en áreas urbanas;
- c) El aumento del ingreso y su tendencia a la concentración;
- d) Las dificultades en la creación de empleo;
- e) La inestabilidad, con tendencia a la baja, de los precios de las exportaciones;
- f) La dirección ascendente de los precios de las importaciones;
- g) El lento crecimiento de la demanda de los productos tradicionales de exportación;
- h) La agudización de deficiencias nutricionales, e
- i) Las mejoras tecnológicas en la producción agrícola.

## 2. Acciones para mejorar el papel del INCAP

Al hacer sugerencias sobre algunas acciones que debe asumir el INCAP, se parte del supuesto que la institución habrá de continuar manteniendo sus áreas programáticas que se refieren a formación y desarrollo de recursos humanos, cooperación técnica, información científica y, principalmente, investigación.

Al conjunto de programas anteriores habría que agregar una serie de acciones que ameritan mayor grado de atención y asignación de recursos. En lo fundamental, sólo habría una recomendación: que se procure hacer llegar a los estratos de menores ingresos el cúmulo de resultados de los programas del INCAP. Sin embargo, poner en práctica esta acción o un programa de esta naturaleza requiere distintos tipos de esfuerzos que demandan atención técnica administrativa y financiera, y necesitan ser atendidos, ya sea por proyectos o por los escasos recursos humanos disponibles en la institución.

Para hacer llegar los beneficios de los resultados aludidos a los grupos de menores ingresos, el Instituto requiere, en primer lugar, de mayores recursos financieros; en segundo término, de cuadros técnicos especializados; en tercer lugar, relacionarse de manera efectiva con los agentes nacionales de los distintos campos, dependiendo del entorno socioeconómico de cada país. Por último, además de llevar a cabo una serie de acciones adicionales, deberá atender las solicitudes que puedan surgir de comunidades o sectores de bajos ingresos para responder a sus necesidades.

Todo ese conjunto de acciones implica costos que no pueden ser afrontados por el INCAP con sus recursos normales ni pueden ser aportados por los países. El INCAP ha financiado hasta ahora parte importante de sus programas y proyectos con asistencia de la comunidad internacional. Al presente hay indicios de que la principal fuente de financiamiento impone algunas condiciones que mediarían en el cumplimiento de los objetivos de regionalización; además no está prevista la "democratización" de los resultados.

Frente a esa situación, actualmente hay posibilidades alternas reales que pueden ser aprovechadas por el INCAP. La Comunidad Económica Europea (CEE) y los países que la conforman, a nivel individual, han ofrecido ayuda a los países centroamericanos dentro del marco del proceso de pacificación y para fortalecer la integración. En foros como la Comisión Mixta de la CEE y Centroamérica y el Programa Especial de Cooperación Económica (PEC) han manifestado el interés de que se aprovechen mejor los recursos que pueden poner a disposición de la región para atender programas y proyectos de interés social.

Otros países como el Japón y Canadá también han señalado, aunque con menos énfasis que los europeos, la posibilidad de atender solicitudes de financiamiento de los países centroamericanos.

De todos esos países, el INCAP puede recibir recursos que se pueden destinar a la acción aquí denominada básica. Cabe por otra parte la posibilidad de procurar concertar los esfuerzos de los distintos organismos regionales. De hacerse ello efectivo, redundaría en menores costos y en posibilidades de ampliar la cobertura de los programas.

Por otra parte, en virtud de que el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) está colaborando con el INCAP en materia de reorganización técnica y administrativa, cabe aquí mencionar la necesidad de disponer de cuadros técnicos que establezcan y mantengan relaciones con empresas privadas de distinta magnitud (grandes, medianas y pequeñas), así como con cooperativas y agencias especializadas de los gobiernos.

Por lo que se refiere a relaciones efectivas con los agentes nacionales, habría que disponer de los recursos necesarios para lograr resultados positivos, conforme a los objetivos propuestos con cada uno de ellos. Aunque en este caso el recurso humano es el más importante, puede ser necesario,

pese a algunas experiencias negativas del INCAP, complementarlo con fondos para inversiones muy limitadas.

Si la decisión fuera participar con empresas privadas, el INCAP deberá contar con los servicios de analistas financieros, especialistas en mercadotecnia, entre otros, personal que colaboraría con las empresas. Los resultados de los proyectos se podrían medir con base en los beneficios que perciban las empresas, el INCAP y los estratos de menores ingresos. Otro tipo de personal necesario sería el que se relacione con cooperativas o empresas asociativas de pequeños productores.

En las relaciones con empresas asociativas o cooperativas que pueden tener especial incidencia en el abaratamiento de los precios de los productos --tanto de los que éstas reciben como de los que envían a los mercados--, puede ser importante también que el Instituto los capacite dentro de su programa de recursos humanos. En determinados niveles de este tipo de programas quizá haya un mayor grado de seguridad de que los capacitados continuarán prestando sus servicios en sus localidades.

Hasta aquí se han hecho recomendaciones en torno a varias actividades cuya medición o ponderación dentro de las tareas del instituto representan algún grado de dificultad. Debe realizarlas personal calificado y conocedor de las funciones y objetivos del instituto. Además, en la medida en que sean efectivas las relaciones con los agentes nacionales, el grado de comunicación exigiría algunos ajustes, más importantes en unos programas que en otros de los tradicionales del INCAP. Este hecho también debe ponderarse y medirse en términos financieros y de resultados. Para todo lo anterior y también para presentar los requerimientos financieros a la comunidad internacional, parece conveniente recomendar de manera especial que se fortalezca la unidad de planificación y desarrollo.

### 3. Resumen de acciones

Ante la amplia gama de posibilidades que deben enfrentarse y las tendencias que actualmente se vislumbran, parece aconsejable redoblar los esfuerzos por organizar las actividades, dentro de un proceso de planificación, con una definición estratégica más precisa que permita establecer criterios de prioridad y mecanismos ágiles que faciliten la revisión y los ajustes necesarios. En ese sentido, parece necesario asumir algunas decisiones:

a) En el ámbito regional

i) Definir las contrapartes en los diferentes aspectos. Se trata de generar "sistemas" estables e institucionalizados de contraparte, a niveles de decisión y técnicos, ya sea del área oficial, organizaciones no gubernamentales, empresariales, asociaciones populares y otras;

ii) Establecer estrategias de vinculación con las contrapartes. Ponderar a los actores, definir prioridades y determinar formas de vinculación;

iii) Definir formas de transmitir los resultados. Reuniones regionales, acuerdos bilaterales, desarrollo de recursos humanos, cooperación técnica directa, acuerdos para comercialización, convenios de cooperación recíproca, etcétera;

iv) Establecer mecanismos para la captación de prioridades que las autoridades nacionales determinen;

v) Definir formas de complementación interinstitucional, ya sea con otras instituciones de integración o con instituciones nacionales que desarrollen actividades en el mismo campo o en áreas relacionadas, y

vi) Definir actividades para generar una red de información estable y continua para el seguimiento de los diferentes aspectos de nutrición, salud, producción, comercialización, etcétera.

b) En el ámbito nacional

i) Adoptar como acción básica hacer llegar a los estratos de bajos ingresos los programas, proyectos y resultados de las investigaciones;

ii) Definir opciones y prioridades cruzadas entre divisiones y ejes de coordinación, de manera que las prioridades establecidas en los campos de nutrición y salud, planificación alimentaria y ciencias agrícolas tengan plena expresión y coincidencia en recursos humanos, cooperación técnica e investigación;

iii) Reorganización interna que tome en cuenta las necesidades de difundir y transmitir los avances que se logren;

iv) Definir la relación funcional entre la organización interna y el organigrama de las contrapartes nacionales o regionales;

v) Determinar una estrategia para lograr la réplica de casos experimentales en los que haya habido éxito;

vi) Definir las acciones para acortar la brecha entre los avances tecnológicos y, en general, el producto de la investigación científica con los procesos productivos y los de distribución.

vii) Definir las formas para lograr una mayor movilización o aprovechar mejor los recursos locales nacionales o regionales;

viii) Construir un esquema cuantitativo mínimo que permita realizar un seguimiento del desarrollo social, y

ix) Procurar que los programas atiendan necesidades planteadas por estratos de población de bajo ingreso a través de sus asociaciones.

c) En el ámbito extrarregional

i) Ejecutar acciones para multilateralizar las fuentes de financiamiento. Desarrollar actividades continuas con el fin de diversificar las fuentes para financiar actividades, con el objeto de reducir las condicionalidades en una sola dirección;

ii) Definir una estrategia para adquirir, procesar, adecuar y transmitir tecnología. Por ejemplo, determinar si es prioritario el seguimiento de la biotecnología y la selectividad de lo que podría interesarle a la región, y

iii) Definir criterios para diferenciar y seleccionar, dentro de un marco global, los trabajos individuales de investigación científica.