

NACIONES UNIDAS

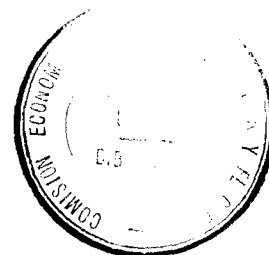
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



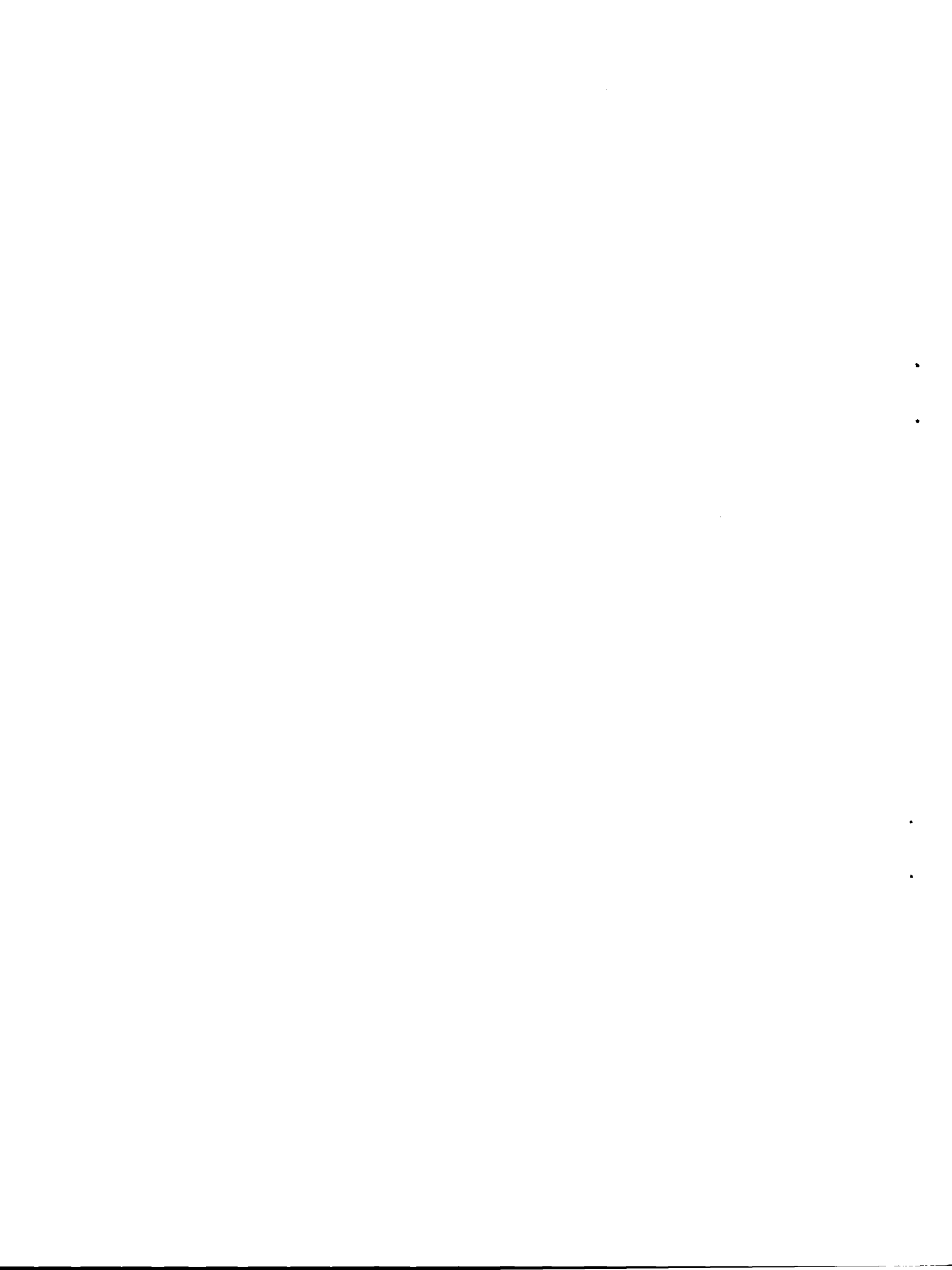
Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.155
28 de junio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL



**CENTROAMERICA: NOTAS SOBRE LA SITUACION DE LA POBREZA
Y POLITICAS SOCIALES**



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El entorno económico	3
3. La magnitud de la pobreza	6
a) Costa Rica	10
b) El Salvador	11
c) Guatemala	11
d) Honduras	12
e) Nicaragua	13
4. Las políticas contra la pobreza	14
a) Los programas de ajuste macroeconómico	14
b) Política social y ajuste estructural en Centroamérica	15
5. Conclusiones	25



1. Introducción

A principios de los años ochenta, en un estudio que sobre la pobreza realizó la Subselección de la CEPAL en México se concluía: "la experiencia centroamericana reafirma la convicción de que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para que se pueda vencer, y a veces ni siquiera atenuar, el problema de la pobreza. Se requiere para ello la adopción de políticas específicamente destinadas a resolverla". ^{1/}

Las causas de la pobreza --se reconocía-- radicaban más bien en "el tipo de desarrollo que ha caracterizado a dichos países (que) se basó en estructuras económicas muy frágiles e inequitativas sobre las que se superpusieron actividades modernas, determinadas en gran parte por la evolución de sus respectivos sectores externos".

Una década después no habían menguado esos obstáculos, con el agravante de que no sólo se interrumpió el crecimiento económico, sino que los cinco países centroamericanos experimentaron un severo retroceso económico y social, que acentuó el grado de pobreza más allá de las "magnitudes extremas" consignadas en el estudio aludido. (Véase el cuadro 1.)

En efecto, a lo largo del último decenio y todavía en el umbral de los años noventa, Centroamérica se presenta como una de las áreas que sufrieron con mayor fuerza los efectos adversos de la crisis y de la reestructuración de la economía internacional. Importantes factores externos se sumaron al agotamiento de las pautas de crecimiento económico que siguieron estos países en el pasado, a las consecuencias de la inestabilidad política que caracterizó a la región e incluso al conflicto bélico que afectó a algunos de ellos. En efecto, recibieron con celeridad las repercusiones de los desajustes de la economía internacional, con el ensanchamiento consecuente del déficit externo y el abatimiento del nivel de actividad económica. Con esta baja, la oferta de bienes y servicios resultó aún más insuficiente para satisfacer las necesidades de una población en franca expansión y se ahondaron las carencias que no pudieron cubrirse en el pasado, pese a los decenios de crecimiento económico sostenido y de mejoras sociales que le acompañaron.

^{1/} Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: MAGNITUD DE LA POBREZA, 1980-1985

(Porcentajes de la población)

	Pobreza		Pobreza extrema	
	1980	1985	1980	1985
<u>Total</u>	<u>61</u>	<u>75</u>	<u>39</u>	<u>51</u>
Urbano	48	60	27	37
Rural	69	86	47	62
<u>Costa Rica</u>	<u>25</u>	<u>28</u>	<u>14</u>	<u>16</u>
Urbano	14	19	7	10
Rural	34	37	19	21
<u>El Salvador</u>	<u>68</u>	<u>87</u>	<u>51</u>	<u>51</u>
Urbano	58	80	45	40
Rural	76	92	55	60
<u>Guatemala</u>	<u>64</u>	<u>83</u>	<u>32</u>	<u>64</u>
Urbano	58	67	23	55
Rural	66	93	36	70
<u>Honduras</u>	<u>68</u>	<u>79</u>	<u>57</u>	<u>57</u>
Urbano	44	61	31	32
Rural	80	90	70	73
<u>Nicaragua</u>	<u>62</u>	<u>69</u>	<u>35</u>	<u>38</u>
Urbano	46	56	22	23
Rural	80	86	50	57

Fuente: CEPAL, para las estimaciones de 1980, y FLACSO para las de 1985.

El propósito de estas notas generales es esbozar la situación de la pobreza en los países centroamericanos, basándose en los datos más recientes disponibles en esferas oficiales y académicas centroamericanas. En ellas se intenta asimismo ofrecer un recuento, que no pretende ser exhaustivo, de las principales políticas —en su mayoría de carácter compensatorio y coyuntural— que los distintos gobiernos han puesto en práctica, a principios de los años noventa, para afrontar el empobrecimiento de sus pueblos.

No es fortuito el hecho de que en el presente los países centroamericanos se encuentran instrumentando, de una manera más o menos simultánea, programas de ajuste estructural con miras a superar el agotamiento de pautas pasadas de desarrollo y reiniciar su reactivación económica sobre una nueva base de reinserción en la economía mundial. Entretanto, la introducción de medidas sociales de urgencia resulta pertinente por los efectos que esos cambios estructurales puedan acarrear, en particular sobre el empleo. Asimismo, se operan cambios significativos en la formulación y la orientación de las políticas sociales para proteger a los grupos más vulnerables de la población durante ese proceso de ajuste.

La creación de fondos de inversión social, que encuentra su inspiración en la experiencia de Bolivia, está sucediendo casi en forma simultánea en los países centroamericanos. Asimismo, la descentralización, la identificación de beneficiarios, el apoyo a la economía popular y la participación de los pobres para superar su situación son rasgos comunes en el énfasis de la política social. El intercambio de experiencias entre países y su difusión al público pueden resultar útiles en la búsqueda de políticas sociales coordinadas, de mediano y largo plazos, con el fin de aminorar la pobreza, un mal mayoritario de estos pueblos.

2. El entorno económico

Durante los decenios que siguieron a la posguerra, los países centroamericanos se beneficiaron de una prosperidad prolongada que se tradujo en mejoras apreciables de los niveles de vida, como se advierte en los indicadores económicos, demográficos y sociales en general. Aun así, pese a las excepcionales y sostenidas tasas de crecimiento económico, estos países —con la excepción de Costa Rica— permanecieron entre los más rezagados de América Latina y el Caribe, y en cada uno de ellos una parte mayoritaria de la población seguía inmersa en condiciones de pobreza.

No es propósito repetir aquí análisis detallados de los factores que conformaron tales estructuras económicas. Tampoco lo es señalar una vez más las causas externas e internas de la crisis que, con alguna diferencia de tiempo, acabó por generalizarse en los cinco países centroamericanos durante el decenio de 1980 y que aparentemente fue manifestación del agotamiento de un estilo de desarrollo. ^{2/} Conviene más bien subrayar el hecho de que en todos ellos se agudizaron las restricciones externas que condujeron a insólitos desórdenes cambiarios y, fatalmente, a devaluaciones que alimentaron presiones inflacionarias casi desconocidas, con efectos particularmente lesivos sobre el poder adquisitivo de los sectores mayoritarios de la población. De ahí surgió el imperativo de introducir medidas de ajuste con el doble fin de estabilizar y reestructurar las economías. La caída resultante de la actividad productiva se vio alimentada con la incertidumbre política y agravada con la guerra, en particular en Nicaragua y El Salvador.

En suma, luego de decenios de franca expansión, en los años ochenta el producto interno bruto centroamericano creció sólo casi 9% en términos reales (0.8% anual, en promedio). (Véase el cuadro 2.) Pese a la emigración significativa y a los efectos de la guerra, el crecimiento de la población en Centroamérica en su conjunto siguió siendo particularmente elevado (2.7% anual), así que el PIB por habitante se redujo en el decenio pasado en forma marcada (17%), casi el doble de la baja promedio de América Latina y el Caribe. Desde luego que este retroceso económico por habitante no fue similar en intensidad en los cinco países. Así, la mayor pérdida del producto real por habitante se registró en Nicaragua (-41%), mientras que la menor ocurrió en Costa Rica (-5%). En todo caso resulta significativo el que, pese a su diversidad, los cinco países centroamericanos sufrieran contracciones cuando simultáneamente se observan excepciones a esa tendencia en el ámbito regional (Colombia, Cuba y Chile, por ejemplo).

El empobrecimiento de las sociedades centroamericanas fue generalizado y severo, salvo en Costa Rica. No se dispone de información de la distribución de esta pérdida entre los distintos sectores de la sociedad de cada país,

^{2/} Las interpretaciones sobre este fenómeno son abundantes. En particular, véanse las elaboradas por la CEPAL, entre las que destacan Centroamérica: Crisis y políticas de ajuste, 1979-1986 (LC/MEX/L.81), 24 de mayo de 1988.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

(Variaciones acumuladas)

	PIB				PIB por habitante			
	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
<u>Total</u>	<u>51.3</u>	<u>74.0</u>	<u>53.7</u>	<u>8.8</u>	<u>12.1</u>	<u>28.8</u>	<u>14.6</u>	<u>-17.2</u>
Costa Rica	82.0	80.0	70.5	25.4	27.8	29.5	25.8	-5.0
El Salvador	53.2	73.1	37.4	-1.7	16.2	25.7	2.8	-15.3
Guatemala	45.3	70.9	73.3	9.0	9.2	29.7	31.5	-18.0
Honduras	35.3	62.7	59.2	20.4	-1.3	20.5	15.0	-14.2
Nicaragua	61.4	94.9	3.6	-17.3	19.6	42.3	-22.9	-40.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

sobre la estructura harto desigual que prevalecía 10 años atrás. Sin embargo, indicadores aislados suelen apuntar hacia una mayor concentración en la cúspide de la pirámide de los ingresos —mermados en términos por habitante— y, sobre todo, hacia una pérdida más que proporcional del ingreso de los estratos medios y medios bajos de la población, frecuentemente asalariados urbanos, que volvieron a caer en condiciones de pobreza. No obstante, a diferencia de otros países, los sectores rurales pobres y extremadamente pobres también perdieron participación dentro del ingreso nacional disminuido. ^{3/}

En los últimos años, las cifras disponibles de desempleo abierto, que se cifan al ámbito urbano, muestran un deterioro. Asimismo, los salarios reales, vigentes tanto en áreas urbanas como rurales, acusan una merma generalizada. El aumento de la marginalidad urbana y la traslación de los asalariados hacia actividades por cuenta propia y hacia el mercado laboral informal resultan mayores que en el pasado. También lo es la emigración del campo a la ciudad, pues en las zonas rurales la crisis fue más intensa que en la ciudad, y en aquéllas habitan los mayores contingentes de pobres, que con frecuencia no dependen de un salario. El rezago de los precios internos y de exportación, frente al encarecimiento de los insumos y el retiro de subsidios, figuran entre los principales factores que influyeron en el agravamiento de las condiciones de pobreza que alentaron la emigración.

3. La magnitud de la pobreza

Las mediciones de la magnitud de la pobreza constituyen un reflejo de la situación social, pero adolecen de limitaciones, que aumentan al establecer comparaciones internacionales. A principios del decenio de 1980, la CEPAL estableció un cálculo homogéneo para los seis países del Istmo Centroamericano. ^{4/} No se ha realizado con posterioridad un esfuerzo equivalente que diera luz sobre la evolución de los "nuevos pobres". En cada país se ha intentado en forma individual estimar la intensidad de la

^{3/} Esta mayor concentración operaría sobre la estructura distributiva de principios del decenio, en la que la mitad más pobre de la población accedía sólo al 15% del ingreso, mientras que el 20% más rico absorbía el 57%. Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas..., op. cit.

^{4/} Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas..., op. cit.

pobreza, pero frecuentemente en años distintos y siguiendo metodologías también diferentes.

En fecha reciente, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ofreció un aporte en este campo al homogeneizar las estimaciones nacionales de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. ^{5/} Las cifras que se presentaron en el cuadro 1, centradas en 1985, si bien no son oficiales en todos los casos, constituyen una buena orientación sobre este fenómeno en los países centroamericanos. ^{6/}

Pese a las limitaciones metodológicas y a las dificultades de conciliación de fuentes, el cuadro 1 muestra un acentuado deterioro de la población que vive en condiciones de pobreza —y de pobreza extrema— respecto de las estimaciones de la CEPAL para 1980. Aun cuando no se dispone de mediciones para años más recientes, la evolución económica de estos países y los otros indicadores antes señalados permiten inferir un agravamiento adicional de la pobreza, una vez más con la excepción de Costa Rica, cuya economía fue dinámica en esos años.

Así, se estima que, hacia 1985, el 75% de los centroamericanos se encontraba en condiciones de pobreza. ^{7/} Entre ellos, los que sufrían una situación de pobreza extrema representaban poco más de la mitad de la población. La incidencia de la pobreza en medios urbanos era de 60%,

^{5/} Con el patrocinio de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

^{6/} Véase, Rafael Menjívar y Juan Diego Trejos, La pobreza en América Central, FLACSO, San José, Costa Rica, noviembre de 1990. Estos investigadores basaron sus estimaciones en los datos incluidos en los informes preparados para la FLACSO durante 1990 con este propósito específico. Ellos son, para Costa Rica, Juan Diego Trejos y Mariano Ramírez, El problema de la pobreza en Costa Rica; para El Salvador, Jesús G. García, Reporte sobre la evolución de la pobreza en El Salvador, 1977-1988; para Guatemala, Carlos H. Ruiz, Guatemala: Situación de la pobreza en la década de los ochenta; para Honduras, Rodulio Perdomo, El fenómeno de la pobreza en Honduras: Estrategias y modos de enfrentarlo y, para Nicaragua, Alberto Ramos, Nicaragua: Pobreza crítica, 1980-1989.

^{7/} Es pertinente destacar que, en 1980, FLACSO revisó y elevó las cifras correspondientes a Costa Rica (29% en vez de 25%) y Guatemala (71% en vez de 64%). Para esa revisión, la FLACSO consideró que al trasladar el cálculo del número de familias pobres al de personas pobres, este último fue subestimado por la CEPAL ya que se utilizó para ello la media nacional de número de integrantes de una familia y no el de familias pobres, que es mayor. Para fines de estas notas, en el cuadro 1 se emplearon las cifras originales de la CEPAL para 1980, que arrojan una proporción de pobres para Centroamérica de 61%, en vez del 64% que resulta de la revisión de la FLACSO.

mientras que en las zonas rurales era mayoritaria (86%). Casi dos tercios de la población rural centroamericana eran extremadamente pobres, esto es, sus ingresos no alcanzaban a satisfacer al menos las necesidades básicas de nutrición. Las nulas expectativas de escapar a estas condiciones y, peor aún, las tendencias al retroceso económico generalizado y los conflictos bélicos, donde los hubo, fueron las causas principales de la fuerte emigración intrarregional, así como de la que se dio de los países centroamericanos hacia Norteamérica, con el fin de acceder a mejores condiciones de vida y con la consecuente pérdida de capital humano para aquéllos. ^{8/}

Un indicador adicional de la situación social de un país, paralelo a la magnitud de la pobreza, si bien no del todo coincidente con ésta, es el índice de desarrollo humano. En años recientes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afinó este indicador en el que se consideran tres oportunidades esenciales del ser humano: el disfrutar de una vida prolongada y saludable, el adquirir conocimiento y el tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. ^{9/}

Los 160 países considerados en la construcción del índice se dividieron en tres grupos: de desarrollo humano alto, medio y bajo. Dentro del primero, destaca Costa Rica. ^{10/} Nicaragua y El Salvador pertenecen al grupo de desarrollo humano medio, mientras que Honduras y Guatemala al último. (Véase el cuadro 3.)

^{8/} Se estiman estos migrantes internos en poco más de dos millones durante el decenio de 1980. Véase, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica (CIREFCA/CS/90/INF.3), Nueva York, mayo de 1990. Los migrantes hacia Norteamérica se estimaron en más de un millón.

^{9/} Véase, PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia, 1991.

^{10/} Igualmente se encuentra Costa Rica entre los países más avanzados del mundo en cuanto al índice de libertad humana. El PNUD considera importante este indicador como condición para alcanzar el objetivo del desarrollo humano. Desafortunadamente, este índice se refiere al año 1985 y no presenta información sobre los cuatro países restantes. Véase, PNUD, Desarrollo Humano..., op. cit., págs. 54 y 55.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: INDICE DE DESARROLLO HUMANO ENTRE PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Lugar a escala mundial (160 países)	País	Indice de desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer (años) (1990)	Tasa de alfabetismo adulto (%) (1985)	Escolaridad promedio (1980)	PIB por habitante real (dólares) ^{a/} (1985-1988)
Desarrollo humano alto						
22	Barbados	0.945	75.1	99.0	6.3	6 020
32	Uruguay	0.905	72.2	95.3	6.1	5 790
38	Chile	0.878	71.8	92.2	6.2	4 720
39	Trinidad y Tabago	0.876	71.6	95.0	6.1	4 580
40	<u>Costa Rica</u>	<u>0.876</u>	<u>74.9</u>	<u>91.8</u>	<u>5.6</u>	<u>4 320</u>
43	Argentina	0.854	71.0	94.8	6.0	4 360
44	Venezuela	0.848	70.0	85.7	5.3	5 650
45	México	0.838	69.7	84.7	4.0	5 320
Desarrollo humano medio						
54	Panamá	0.796	72.4	86.4	5.9	3 790
60	Brasil	0.759	65.6	78.5	3.3	4 620
62	Cuba	0.754	75.4	92.4	5.7	2 500
67	Belice	0.700	69.5	91.0	4.6	2 600
80	Rep. Dominicana	0.622	66.7	80.4	4.3	2 420
85	<u>Nicaragua</u>	<u>0.612</u>	<u>64.8</u>	<u>78.0</u>	<u>3.5</u>	<u>2 660</u>
94	<u>El Salvador</u>	<u>0.524</u>	<u>64.4</u>	<u>68.8</u>	<u>3.4</u>	<u>1 950</u>
Desarrollo humano bajo						
100	Honduras	0.492	64.9	68.0	3.0	1 490
103	<u>Guatemala</u>	<u>0.488</u>	<u>63.4</u>	<u>51.9</u>	<u>4.0</u>	<u>2 430</u>
110	Bolivia	0.416	54.5	72.5	4.0	1 480
125	Haití	0.296	55.7	47.9	1.5	970

Fuente: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991.^{a/} Ajustado con arreglo al poder adquisitivo.

a) Costa Rica

Si bien la incidencia de la pobreza en Costa Rica es marcadamente menor a la del resto de Centroamérica (28% en 1985 y 20% en 1990), ^{11/} no deja de presentar problemas, pese a los destacados avances de la política social. La diferencia de ingresos entre los estratos de la población surge como el principal elemento condicionante de la pobreza: los ingresos medios de los no pobres superan siete veces a los de los pobres. Si la comparación se establece con el quintil superior, la relación se vuelve de 21 a 1. ^{12/}

Al igual que en otros países, en Costa Rica la pobreza es preponderantemente rural, al albergar el campo a tres cuartas partes de los pobres. La incidencia de la pobreza extrema también es mayor en él. Entre las otras características destaca el mayor número de miembros de las familias pobres, con su consecuente incidencia más alta de niños pobres, y mayor grado de dependencia o de inactivos en el seno familiar. Son más pobres los hogares cuyo jefe es mujer. En su mayoría los pobres no son asalariados. La insuficiencia de ingresos no proviene del desempleo sino del tipo de ocupación, y es más frecuente en trabajadores por cuenta propia en la economía informal. Asimismo se advierten grandes diferencias regionales; las provincias más pobres son Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Pese a la mayor actividad económica de los últimos años, la deserción educacional se elevó, sobre todo a nivel secundario, el déficit habitacional se amplió y llama la atención el incremento de 13.7% en 1987 a 16% en 1989 de la mortalidad infantil, que se atribuye a carencias nutricionales y a una mayor incidencia de las enfermedades diarreicas. ^{13/}

^{11/} La recuperación económica de los años finales del decenio de los ochenta se reflejó en una sustancial reducción de la pobreza en 1990, excepcional en el ámbito centroamericano. Véase, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Manifestación de la pobreza en Costa Rica: diagnóstico y estrategias, San José, Costa Rica, mayo de 1991.

^{12/} Véase, Juan Diego Trejos, Pobreza y política social en Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina (RL/86/004), San José, Costa Rica, 1990.

^{13/} Véase, Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo, Ministerio de Planificación, San José, 1990, documento mimeografiado.

b) El Salvador

La proporción de pobres en El Salvador (87%) es la más elevada de los países centroamericanos, en buena parte por los efectos del conflicto bélico sobre la economía. A diferencia de otros países, la pobreza urbana es casi tan intensa como la rural. En particular, la concentración de pobres en el área metropolitana de San Salvador es de más de un tercio, si bien la mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema se encuentra en las áreas rurales, sobre todo de la región oriental.

Como en otros países, la pobreza está vinculada con la tasa de dependencia económica: los grupos de menor ingreso tienen un promedio de 5.38 miembros por hogar, y los de ingresos más altos, de sólo 3.50. Además se vincula con el grado de educación; en el caso salvadoreño, el 35% de los pobres no había tenido acceso alguno a ella. Más aún, entre 1985 y 1988 la tasa de alfabetismo de la población urbana en edad de trabajar bajó de 74.6% a 72.2% (en las zonas rurales es de 43%). ^{14/} Las condiciones sociales de El Salvador son sumamente precarias; con una ingesta promedio diaria de calorías por habitante, 20% por debajo de la media latinoamericana, una mortalidad infantil de 56 al millar y una desnutrición de casi la mitad de la población infantil.

c) Guatemala

La inusitada inflación y las presiones recesivas golpearon fuertemente a sectores mayoritarios de la población, que se tradujo en un marcado aumento de la pobreza: del 64% de la población en 1980 al 83% en 1986 y, según las últimas estimaciones, al 89% en 1989. ^{15/} En las ciudades se constituyeron en "nuevos pobres" los asalariados cuyo poder adquisitivo se redujo y que, por efecto también del desempleo, tendieron a engrosar el sector informal de la economía. Se acrecentó así en él la competencia y, ante sus limitaciones, disminuyeron las posibilidades de progreso para sus integrantes.

^{14/} Según datos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), citados en CEPAL, El Salvador: El estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla (IC/MEX/R.269), 18 de diciembre de 1990.

^{15/} Véase, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala: algunas consideraciones respecto de las políticas y acciones de enfrentamiento de la pobreza, Guatemala, Guatemala, 1991.

Aun así, pese a la creciente marginalización de la ciudad capital a falta de ciudades intermedias, la incidencia de pobres en ella (69%) era marcadamente menor que en las zonas rurales. Entre estas últimas, en las más deprimidas —los departamentos de Quiché y Totonicapán—, el 96% de sus pobladores son pobres, y el 86% se sitúa en la categoría de extremadamente pobres. La situación de pobreza coincide en Guatemala con la pertenencia a una etnia indígena y, al igual que en otros países, con la jefatura femenina de la familia. Cabe destacar la falta de presencia masculina en vastas regiones por efecto de la violencia y la emigración.

Los gastos gubernamentales en el sector social son sumamente bajos. La escasa participación del Estado resulta en parte de la reducida recaudación tributaria (7% del PIB), una de las más bajas de América Latina. Así, sólo 34% de la población tenía acceso a servicios de salud en 1987, lo cual se reflejaba en una esperanza de vida al nacer de 63 años, inferior al promedio latinoamericano (67); la tasa de mortalidad (9 al millar) y de menores de cinco años (99 al millar), notablemente superiores a la media regional (7 y 79 al millar, respectivamente). La tasa de alfabetismo llegaba sólo a 55% (47% entre las mujeres) con un grado de deserción considerable y mayor número de educandos por aula que en otros países.

d) Honduras

La incidencia de la pobreza en Honduras es también muy alta (79%). Más de dos tercios de los pobres habitan en las zonas rurales, y si bien se encuentran en todo el país, la zona noroccidental es la más afectada, seguida de la sur. La pobreza puede asociarse a la insuficiencia de producción de cultivos básicos. Nuevamente la escolaridad y el grado de dependencia económica van ligados a las condiciones de pobreza, que se manifiesta también en los grados de nutrición, hacinamiento, condiciones de la vivienda, etc. Con arreglo a criterios de medición, basados en la satisfacción de necesidades básicas, en el ámbito urbano el 8% de los hogares se encontraban en estado de miseria, el 19% de pobreza extrema y el 30% de pobreza. En las áreas rurales estos porcentajes se elevan a 41%, 28% y 19%, respectivamente. ^{16/}

^{16/} Véase, CEPAL, Honduras: el estado de la pobreza y lineamientos de política para afrontarla (LC/MEX/R.250), 11 de octubre de 1990.

e) Nicaragua

La estimación de la pobreza en Nicaragua se basó también en las necesidades básicas no satisfechas. Así, la inclusión de los satisfactores proporcionados por el "salario social" compensaron las fuertes pérdidas de ingreso reflejadas en otros indicadores. Los avances de la primera mitad del decenio en el campo redistributivo explican en gran medida la menor pobreza en comparación con países como El Salvador y Guatemala, también afligidos por la violencia. Su crecimiento resultó menor, en cifras absolutas, en las zonas rurales, si bien en ellas la pobreza llegó a 86%. Proporcionalmente, el aumento fue más marcado en las ciudades.

De acuerdo con un mapa de pobreza levantado en 1985, las regiones más afectadas eran la I (Estelí, Madriz y Nueva Segovia), la VI (Jinotega y Matagalpa) y las Zonas Especiales (Zelaya y Río San Juan). En cambio, las regiones menos pobres eran las predominantemente urbanas: la III (Managua) y la IV (Masaya, Carazo, Granada y Rivas).

Otro hecho demográfico que afecta la situación de pobreza fueron los desplazamientos internos de alrededor de 350,000 personas, por efectos de la guerra, así como los numerosos contingentes de incapacitados, viudas y huérfanos. En sentido opuesto operó la fuerte emigración de nicaragüenses en busca de mejores oportunidades de vida.

Se estima en 46% (540,000 personas) la subutilización de la fuerza de trabajo entre desempleados y subempleados. El retorno de expatriados, la desmovilización de la resistencia y la reducción de empleados del sector público y del ejército se suman a las fuerzas naturales de expansión de la fuerza de trabajo en la demanda de empleo remunerado.

En materia de nutrición, en el primer semestre de 1990 el consumo alimentario había descendido a 1,550 calorías, o sea 16% por debajo de lo recomendable. Si bien en el decenio pasado se alcanzó la cobertura universal de salud, con el abatimiento consecuente de la tasa de mortalidad infantil, en la actualidad el deterioro del sector, que se refleja entre otras cosas en el agotamiento de insumos médicos esenciales, parece invertir esa tendencia. Mayores presiones al sector salud introduce la atención a áreas de reciente incorporación por efecto de la pacificación. Por otro lado, la tasa de

analfabetismo, que a inicios del decenio de 1980 aparentemente se redujo de 50% a 12%, volvió a incrementarse por encima del 20%. ^{17/}

4. Las políticas contra la pobreza

a) Los programas de ajuste macroeconómico

Desde finales de los años setenta, en algunos países, y tarde o temprano a lo largo de los ochenta, en el resto, los acontecimientos orillaron a las autoridades a introducir medidas de estabilización en las economías centroamericanas. Conviene destacar la falta de experiencia en situaciones inflacionarias y la creencia generalizada del carácter excepcional y transitorio de este fenómeno. Así, las acciones tomadas fueron con frecuencia parciales o tardías, lo que les restó eficacia. En otras ocasiones no existió congruencia entre las distintas políticas adoptadas por separado. Finalmente, debió recurrirse a programas del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyos objetivos, sin embargo, no pudieron cumplirse en muchos de los casos. ^{18/} La excepción fue Costa Rica, que salió de la crisis 1980-1982 con relativo éxito y cuya evolución económica fue relativamente satisfactoria durante el resto del decenio.

La intensidad de los desequilibrios macroeconómicos demandó que su corrección se considerara prioritaria dentro de las políticas gubernamentales, pese a las ineludibles consecuencias sociales. De hecho, la política social quedó subordinada a la económica, con el consecuente aumento de la pobreza y de la pobreza extrema. En forma aislada, se introdujeron algunas medidas compensatorias, sobre todo en la esfera alimentaria. Donde no absorbieron recursos suplementarios los gastos bélicos, se procuró mantener el gasto público dedicado a sectores sociales, sobre todo educación y salud. Sin embargo, la tendencia general apuntó hacia su contracción. ^{19/}

A la postre, al terminar el decenio de 1980 e iniciarse los años noventa, los países centroamericanos, sin excepción, habían debido adoptar,

^{17/} Véase, Presidencia de la República, Programa Nacional de Desarrollo y Superación de la Pobreza, Managua, Nicaragua, marzo de 1991.

^{18/} Véase, CEPAL, Centroamérica: Crisis y políticas de ajuste..., op.cit.

^{19/} Véase, CEPAL, Notas preliminares sobre la situación social y los gastos sociales de países seleccionados de América Latina y el Caribe (LC/MEX/R.135), 16 de febrero de 1989.

por sus propios desequilibrios y las nuevas exigencias de la economía internacional, programas de estabilización e incluso de ajuste estructural.

b) Política social y ajuste estructural en Centroamérica

Dentro de este clima recesivo de las economías, de ajuste en el gasto social y de baja en las remuneraciones, en el que se están introduciendo simultáneamente cambios en la estructura productiva, la política social en su acepción tradicional ha encontrado limitaciones tanto en el cumplimiento de sus objetivos como en su efectividad. Las exigencias de la coyuntura suelen ser más apremiantes y las medidas de urgencia han cobrado preminencia sobre los enunciados de largo plazo. Asimismo, nuevos principios rectores son comunes en la inspiración de las políticas más urgentes tanto en países centroamericanos como en otros fuera del área. Uno de ellos es la selección de la población beneficiada, objetivo contrapuesto con la universalización de los beneficios. Otro es la descentralización de los actores, buscando la participación de los organismos no gubernamentales (ONG), así como de los propios beneficiarios agrupados en cooperativas, de comunidades e incluso del sector privado lucrativo, en contraposición con la participación centralizadora del Estado como proveedor de satisfactores sociales. Un tercero, inscrito en el ámbito de la desreglamentación y la descentralización económica, es el fomento de la economía popular mediante la creación de microempresas y otras formas de autoempleo. En fin, la extrema urgencia de compensar los efectos sociales de los programas de ajuste estructural ha exigido el establecimiento de instrumentos como los fondos de inversión social, que se aplicó con éxito en Bolivia, ^{20/} y de otras políticas compensatorias para atender a los grupos más vulnerables de la población, es decir, a "nuevos pobres" que estarían por sumarse a los contingentes aludidos.

Las modalidades que ha cobrado la política social en los países centroamericanos dependen de las distintas realidades. A continuación se pretende reseñar las principales políticas sociales vigentes en ellos, con el fin de detectar sus rasgos comunes y también sus diferencias. Este recuento

^{20/} Véase, por ejemplo, Alejandro MacLean, El fondo social de emergencia, la experiencia boliviana, presentado en el Seminario Internacional "Estrategias de Erradicación de la Pobreza en Centroamérica", San Salvador, El Salvador, septiembre de 1990.

de medidas no pretende ser exhaustivo sino más bien ofrecer un panorama general de las políticas que se aplican contra la pobreza en momentos de su particular agudización.

i) Costa Rica. En el pasado se consolidaron en Costa Rica grandes avances en desarrollo social, al universalizarse la cobertura de salud y de educación en los años setenta. Además, en 1971 se había fundado el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para "resolver el problema de la pobreza extrema". En 1974 se había creado el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, antecedente de los fondos de inversión que se están instrumentando en otros países. Este fondo, de carácter compensatorio, se ha financiado con impuestos sobre ventas y salarios, por un monto anual, al presente, de unos 100 millones de dólares (cerca de 2% del PIB). Mediante él se han financiado programas de atención primaria de salud, alimentación y riego en zonas rurales, entre otros.

Los recortes presupuestarios que acompañaron a la crisis a principios de los años ochenta significaron una merma de un tercio del gasto de las instituciones sociales. Pese a ello, se puso en marcha un programa de compensación social de emergencia (1982-1983) que incluyó la entrega de alimentos, la indización de salarios, subsidios de desempleo y ayuda en materia de vivienda. Sin embargo, los efectos de la crisis fueron más intensos y la magnitud de la pobreza aumentó.

La nueva administración, que asumió en 1990, se ha propuesto la tarea de revisar la esencia y el sentido de los programas que integran la política social. Ello con el fin de que tengan un carácter integral y de introducir cambios cualitativos de importancia en la administración para una mayor transparencia y eficiencia. Destaca, por una parte, la revisión de las instituciones para evitar duplicidades y la falta de coordinación entre ellas, de forma tal de consolidarlas en un solo instituto. Por la otra, se han emprendido esfuerzos para depurar la asistencia, de manera que el beneficiario tenga un registro único y no reciba ayuda por más de una vía. Sin embargo, los cambios introducidos y la desaparición de mecanismos que funcionaron en el pasado han generado asperezas en este período transitorio.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 se formuló el Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo, integrado por tres cuerpos: 1) la asistencia y bienestar social; 2) el desarrollo del sector social productivo, y 3) la mujer y la familia.

Independientemente de la continuación de programas de carácter universal --educación y salud-- y de la búsqueda de mayor eficiencia y participación ciudadana, existe el interés de restringir cada vez más la ayuda asistencial, de forma tal que beneficie sólo a los grupos más vulnerables. Esto se refiere a los programas compensatorios, entre los que destacan: el "bono líquido con cupones", que sustituye al "bono alimentario", y que beneficia a más de 40,000 familias; el "bono de vivienda" para construir 18,000 casas entre 1990 y 1994; programas de uniformes, útiles y comedores escolares; diversos programas rurales para la tercera edad, los minusválidos y ciertos regímenes de pensiones.

El desarrollo del sector social productivo resulta más oportuno si se considera que la política salarial es insuficiente para combatir la pobreza. Por ello, se persigue apoyar la economía popular con asistencia técnica, gerencial, financiera, etc., de más de 25,000 microempresas, tanto en zonas rurales --para el cultivo de productos no tradicionales y el desarrollo agroindustrial-- como urbanas, reforzando actividades manufactureras, comerciales y de servicios, sobre todo turísticos. Se buscará en todo caso el desarrollo de formas asociativas.

Mediante el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa se considera la creación de nuevas unidades productivas que rindan dividendos para que las familias propietarias satisfagan, por lo menos, sus necesidades básicas. El fomento del sector social productivo incluye también la incorporación y el fortalecimiento de organismos privados de desarrollo (25 en cuatro años) y la contratación y capacitación de un mínimo de 1,000 asesores que brinden asistencia a los microempresarios. Estas acciones se acompañarán con el desarrollo de un sistema de información integral para la microempresa, así como con la construcción de por lo menos cuatro techos industriales en las zonas de desarrollo microempresarial.

Adicionalmente, se ejecutará un Programa de Modernización del Movimiento Cooperativo, que incluye la revisión del marco legal y un sistema de servicios integrados de apoyo al microempresario. Este programa se complementará con la constitución de un fondo para el financiamiento del sector social productivo --de carácter rotatorio y que incluye avales, garantías, subsidios de tasa de interés, etc.--, así como con la creación de una fundación financiada por el Estado, como ente promotor de la

microempresa. Otras acciones en materia de empleo forman parte de este programa.

Los recursos considerados para estos programas ascienden a unos 70 millones de dólares, que se financiarán en dos tercios con fondos nacionales y el resto con cooperación externa. La participación de las organizaciones no gubernamentales resulta indispensable para la formulación, administración y desarrollo de estos proyectos en las áreas de apoyo y de asesoría mencionadas.

En fin, diversas medidas se consideran también un apoyo a la mujer, como jefe de familia, por ser un sector de la población vulnerable y con mayor incidencia de la pobreza.

Entre las principales acciones consideradas se contempla promover el acceso de las mujeres a los programas de titulación de tierras, a créditos y garantías para la producción y a la capacitación. Asimismo, dentro de los proyectos socioproductivos, se incluyen elementos de orientación y educación para redistribuir los roles en el seno familiar para aligerar las cargas que pesan sobre ellas. En fin, también se han emprendido acciones para prevenir la delincuencia y la agresión, el abandono y la explotación económica de mujeres y menores.

ii) El Salvador. En el Programa de Desarrollo Social 1989-1994 de El Salvador se expresan los objetivos gubernamentales de reducir la pobreza y enfrentar las necesidades básicas de la población. Como premisa principal se planteó la reactivación económica y el abatimiento de la inflación. Además se inició una serie de acciones básicas: 1) la identificación de beneficiarios del gasto social para aumentar su eficiencia, 2) la reestructuración de los ministerios de salud y educación pública y, en congruencia con ello, 3) la creación de un fondo de inversión social para compensar a corto plazo los costos del ajuste. Asimismo, se prevé el establecimiento de un sistema de información social.

El peso del gasto social dentro del PIB disminuyó durante los años ochenta de 6% a 2.4%, entre otras razones por los recursos que absorbió el conflicto bélico. Una parte de esta merma fue compensada, sin embargo, con ayuda externa; destaca entre ella la del UNICEF y de la AID. Mediante un destino más racional del gasto social y la recuperación de niveles de gasto previos, se pretende alcanzar metas importantes en educación, salud, nutrición y vivienda.

En efecto, con un aumento del gasto en educación de 1.6% en 1989 al 3.7% del PIB en 1994, se intenta, entre otras cosas, reducir el analfabetismo en 7 puntos, aumentar de 14% a 30% la cobertura de la educación parvularia, y de 71% a 90% la de la primaria. En materia de salud y nutrición se persigue aumentar el gasto de 0.5% a 3% del PIB, con el fin de reducir la mortalidad infantil de 56 a 42 por millar, incrementar la atención primaria y de salud en cinco puntos, recuperar 10% de los costos de los puestos de salud, erradicar la poliomielitis, dotar de agua potable y letrinas a 500 comunidades rurales y 200 urbanas y distribuir anualmente 30,000 toneladas de alimentos entre los pobres extremos. Asimismo, se tiene intención de aumentar la construcción de viviendas a 15,000 unidades por año.

El propósito de reestructurar los ministerios de salud y educación pública, con la cooperación del Banco Mundial, es dotar de condiciones básicas a la población pobre agrupada en 78 municipios. En materia de salud, el Programa de Atención Primaria beneficiará en 1994 a poco más de un millón de personas. Con los auspicios de la AID se pretende ampliar la cobertura de educación parvularia a esos 78 municipios, cambiar los programas de enseñanza y capacitar a los maestros para ello.

Además de estas acciones de más largo aliento, se han instrumentado cuatro programas sociales compensatorios de carácter coyuntural. El primero, de subsidio directo, incide sobre el transporte público, el gas propano, la adquisición de viviendas dentro del programa "Nuevo Amanecer" y la distribución de alimentos mediante puestos de salud y escuelas. En el de obras sociales comunales, las municipalidades realizarán más de 2,000 proyectos con participación comunitaria. El de generación de empleo integra los proyectos de alimentos por trabajo, de construcción de viviendas y de reconstrucción. Por último, dentro del programa de mejoramiento del ingreso familiar se exoneró del pago del impuesto sobre la renta a los asalariados de bajos ingresos y se elevaron los salarios mínimos.

Simultáneamente, el Fondo de Inversión Social de El Salvador (FISS) fue constituido por un período de cuatro años con aportaciones que ascienden a 43 millones de dólares. ^{21/} Sus fines son compensar a la población pobre por los efectos del ajuste estructural mediante proyectos de inversión en obras

^{21/} Estas contribuciones provienen del BID (30 millones), de la AID (6 millones), del gobierno de El Salvador (3.5 millones), de los beneficiarios (3 millones) y del PNUD (600,000 dólares).

de capital social o comunal, atender las necesidades sociales apremiantes de grupos más vulnerables mediante proyectos y estimular el desarrollo personal y comunitario por medio de la formación de recursos humanos y la gestión productiva.

Las funciones del Fondo son de intermediación, puesto que las poblaciones y organizaciones locales, particularmente las no gubernamentales, son las que diseñarán, ejecutarán y administrarán los proyectos. Con todo, al iniciar sus operaciones en 1991, el FISS contaba con un banco de proyectos para las áreas urbanas.

iii) Guatemala. Debido al reciente cambio de administración en enero de 1991, la instrumentación de medidas sociales se encuentra en Guatemala todavía en una fase preparatoria. Si bien por una parte se avanza en el propósito de formular una política social integrada, de mediano y largo plazo, por la otra, las prioridades gubernamentales se centran en lo inmediato y consideran, como premisa, la pacificación del país y la concertación de un Pacto Social entre los agentes económicos que ofrezca una plataforma para reactivar la economía con cohesión social, condición principal para combatir la pobreza. Este marco, el aumento de la carga tributaria se presenta como otra medida indispensable, no tanto por sus fines redistributivos --se actuaría sobre todo en los impuestos indirectos-- sino por el robustecimiento que ello entrañaría para las finanzas públicas como parte del programa de ajuste estructural y por la mejor posición financiera que confiere al Estado en sus relaciones con los acreedores externos: el concurso de la cooperación internacional es particularmente importante en Guatemala, sobre todo en su sector social.

En años pasados se consolidaron importantes avances en el desarrollo de la economía popular, en particular mediante el fomento de las microempresas, para lo cual el Proyecto SIMME ha sido de gran relevancia. Asimismo, se fortalecieron los recursos de las municipalidades y se ha procurado alentar la acción ciudadana en proyectos como el Fondo de las Aldeas, como parte sustantiva del Fondo de Inversión Social que se propuso crear durante la pasada administración y que en la actual encontraría su equivalente en el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social (FESS). Estos instrumentos de desarrollo productivo coincidieron con medidas de tipo asistencial, como las de apoyo alimenticio, que en el presente se busca revisar con el fin de identificar a sus beneficiarios y elevar así su eficiencia.

En este sentido y ante el agravamiento de la pobreza, las acciones en el campo social se orientan a impulsar un Programa Compensatorio Social que de alguna forma aminore el enorme deterioro social, así como el que pudiera derivarse de las políticas del ajuste estructural de la economía, en caso de introducirse éstas.

El programa compensatorio se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, y en 1991 contará con recursos por más de 50 millones de dólares. Incluye acciones en programas urgentes, como los de generación de empleo en pequeñas obras de infraestructura y de "alimentos por trabajo", así como los de capacitación de la mujer, promoción social y desarrollo integral de comunidades rurales. Como parte del mismo se considera la creación del mencionado FESS. Este Fondo contará con un aporte gubernamental de dos millones de dólares, suma con la que iniciaría sus operaciones, teniendo como contrapartida al Estado, las ONG, las comunidades y las municipalidades. ^{22/} Estos proyectos se circunscribirían a los campos de la producción, la infraestructura, los servicios básicos y el fortalecimiento institucional. Su acción se centrará en la población rural, de preferencia en la que vive en condiciones de pobreza extrema, tal y como se consideró en el Fondo de las Aldeas de la pasada administración. Se tiene previsto que el FESS sea de breve duración —tal vez no más allá de 1992— y que entre tanto se establezcan medidas de desarrollo social integral de mayor alcance.

iv) Honduras. A diferencia de otros países centroamericanos, las tendencias recesivas en Honduras fueron a lo largo del decenio menos intensas que en otros países. No fue sino hasta principios de los años noventa que se agudizaron los desequilibrios macroeconómicos, los cuales demandaron no sólo la aplicación de la postergada devaluación del lempira sino la introducción de una severa política de ajuste.

También a diferencia de otros países, el gasto social pudo mantenerse en su nivel, si bien actuando sobre una población más pobre. La política social sufrió cambios mayores en el umbral de los años noventa para compensar la política de ajuste instrumentada.

^{22/} La participación del sector privado (lucrativo) en obras sociales es cada vez mayor. Una de las innovaciones en los programas del UNICEF en el país es precisamente llevarlas a cabo con el sector privado y no necesariamente con las ONG.

Se propuso centrar las acciones compensatorias para proteger a la población más vulnerable: menores de seis años, mujeres —especialmente solas con hijos a cargo—, personas de la tercera edad, desempleados y la familia en el contexto integral. Las acciones en materia de nutrición habrán de basarse en la merienda escolar, la alimentación materno-infantil y los alimentos básicos de consumo familiar. Asimismo, un avance importante dentro del programa de compensación social ocurrió fundamentalmente mediante la creación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), en el primer semestre de 1990.

Dentro de las políticas de subsidios explícitos —equivalentes al 0.9% del PIB— se otorgó un subsidio al diesel para transporte público (25 millones de lempiras), uno para familias pobres con niños en edad escolar (30 millones), uno para vivienda popular (10 millones) y uno dirigido a defender el precio de los productos básicos (8 millones). Más importante aún fue la mencionada creación del FHIS, con fondos por 25 millones de lempiras, para captar recursos externos, con el fin de orientarlos a la identificación, formulación y ejecución de programas. Su duración será de tres años. Son cuatro los objetivos del FHIS: 1) los programas para aumentar la productividad y el ingreso de los grupos postergados, mediante el autoempleo productivo, el desarrollo de las microempresas, de las cooperativas, etc. Para ello se ofrecerá financiamiento, capacitación y asesoría en comercialización y se fomentará la organización entre microempresarios; 2) los programas de infraestructura productiva y social, o sea intensivos de mano de obra, sobre todo para usuarios de grupos objetivo (riego, drenaje, caminos vecinales, almacenes, vivienda, agua potable, alcantarillado, letrinas, escuelas, etc.); 3) el programa de empleo estacional y temporal, para situaciones de urgencia o críticas, áreas geográficas determinadas o grupos de difícil inserción en el mercado de trabajo, y 4) el programa de necesidades básicas, que incluye acciones complementarias a los programas anteriores. ^{23/}

En mayo de 1991, el FHIS había aprobado 1,202 proyectos por cerca de 67 millones de lempiras. Casi las dos terceras partes de ellos han sido de infraestructura —escuelas, puentes, caminos, saneamiento— y, en segundo término, los orientados a las necesidades básicas.

^{23/} Véase, CEPAL, Honduras: El estado de la pobreza..., op. cit.

Simultáneamente se han desarrollado, mediante el Programa de Asignación Familiar (PRAF), el Bono de Mujer Jefe de Familia y el Bono Materno-Infantil. El primero atiende a la mujer sola, en pobreza extrema, y con hijos en edad escolar, entre cinco y nueve años. Este bono funciona ya en siete departamentos, entre los que destacan los más deprimidos: Intibucá y Lempira. El monto del bono por niño es de 20 lempiras mensuales durante 10 meses (un año escolar) y, por el momento, beneficia al 10% de los niños con derecho a él. Por sus características fomenta la permanencia de los niños en la escuela, pero, por otro lado, incrementa la demanda de servicios educativos.

El Bono Materno-Infantil beneficia a la mujer con niños dependientes menores de cinco años y en condiciones de extrema pobreza. También es de 20 lempiras mensuales por niño y permite un mayor acceso a los servicios de salud. En la actualidad este programa se ejecuta experimentalmente en tres centros de salud, con médico de Tegucigalpa, y en 18 establecimientos en los departamentos de Valle y Copán (CESAMOS y CESARES). La extensión de este programa a nivel nacional exigiría incrementos sustanciales en el presupuesto de salud para hacer frente al incremento de la demanda de estos servicios. ^{24/}

v) Nicaragua. Durante la primera mitad del decenio de 1980 se manifestaron en Nicaragua preocupaciones por la situación social. Entre otros éxitos, se abatió el analfabetismo y se hizo universal la cobertura de los servicios de salud. En los años subsiguientes se presentaron agudos problemas económicos que se reflejaron en un retroceso social. Así, el cambio de administración de abril de 1990 ocurrió en condiciones económicas particularmente difíciles y con la inminencia de adoptar un programa de ajuste estructural de amplias repercusiones económicas y sociales. Si bien en la formulación de la política social se incluyeron consideraciones de mediano y largo plazos, tendientes a una reactivación económica, se concentró en la coyuntura en medidas sociales compensatorias del ajuste económico, sobre la base de modalidades distintas a las adoptadas en el pasado.

El Programa Nacional de Desarrollo Social y Superación de la Pobreza es resultado de la Concertación Económica y Social acordada en forma tripartita,

^{24/} Véase, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, El perfil de la pobreza en Honduras y el impacto de la crisis y del proceso de estabilización y ajuste, Tegucigalpa, Honduras, 1990.

en octubre de 1990, entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores, como premisa para acceder a la cooperación internacional. Está ligado estrechamente al Programa de Estabilización y Ajuste Estructural, 1990-1993, adoptado sin por ello haber accedido a las líneas financieras del FMI. Ante la urgencia de la situación coyuntural y los costos sociales del ajuste, sobre todo en materia de empleo, el programa social y de superación de la pobreza se centró en la aplicación de medidas compensatorias: la creación del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y del Fondo de Atención a los Sectores Oprimidos (FASO). El programa nacional de desarrollo social enmarca la política social de largo plazo que se sustenta en la modernización institucional con el fin de que el Estado, eficiente y descentralizado, apoye las iniciativas civiles, identifique los beneficiarios, fortalezca la economía popular y desarrolle indicadores sociales. En él se consideran prioritarios la generación de empleo, el mejoramiento de los salarios reales y de los servicios de salud, educación y vivienda; está dirigido a los grupos de población más vulnerables, como campesinos, desmovilizados, desplazados, y repatriados, entre otros. Su alcance depende de la reactivación económica, que en el corto plazo no parece factible. Por ello las estrategias que se siguen al presente son de índole compensatoria, pese a resultar insuficientes para cubrir las necesidades no satisfechas.

El FISE se creó en noviembre de 1990, con carácter temporal de cinco años y está dirigido por la Presidencia de la República. Se inició con 15 millones de dólares de aportes, provenientes sobre todo de la AID, y también del BID, el PNUD y el propio gobierno nicaragüense. Su objetivo es gestionar y administrar recursos locales y externos para financiar proyectos sociales de urgencia, en particular de empleo para afrontar el impacto negativo del ajuste estructural. Una de las características más importantes de su funcionamiento es la transparencia en el manejo de los fondos.

Tres programas complementan el FISE. El proyecto de capacitación y reciclaje ocupacional, de cerca de 23 millones de dólares, está destinado a 60,000 desempleados de baja calificación (40,000 en áreas urbanas y el resto en las rurales) que se benefician de una beca de seis meses y de la capacitación correspondiente. El proyecto de Crédito Popular de Emergencia, que compromete 14 millones de dólares, permite otorgar créditos a intereses del mercado y a grupos sociales que por no ser normalmente sujetos de crédito

deben pagar tasas excesivas. Los beneficiarios serán 8,000 locatarios de mercados populares, 2,000 tenderos y 400 taxistas y talleres de reparación de automóviles. El tercero es el de complementación alimentaria, por 33 millones de dólares, para mejorar la dieta de los habitantes de las zonas deprimidas, a la vez que pretende promover la producción de granos básicos mediante la acción comunitaria y la realización de obras de infraestructura.

Este último proyecto está dirigido sólo a compensar una parte de la ayuda alimentaria que en el pasado se distribuía gratuitamente y que al presente se encuentra en revisión en lo que respecta a la identificación de beneficiarios. También se buscará regenerar la producción de granos básicos aun cuando lo reducido de la escala del proyecto no habrá de contribuir en grado significativo a la solución de los graves problemas que presenta el campo en Nicaragua por efectos de la guerra.

Otros proyectos, como el de atención primaria de salud y el de Comunidades Urbanas Productivas, para la construcción de viviendas en dos barrios de Managua, se suman a los anteriores en este esquema de pequeños proyectos compensatorios de urgencia.

5. Conclusiones

Los cinco países centroamericanos coinciden, en el umbral de los años noventa, en la aplicación no sólo de programas de estabilización sino de ajuste estructural de sus economías. Para compensar los efectos adversos que estos programas pudieran tener sobre la esfera social, se están adoptando, en forma simultánea, medidas compensatorias que se suman a las políticas sociales vigentes en cada uno de estos países. Destaca la creación de fondos de inversión social. Además, se han instrumentado otras medidas dirigidas especialmente a los grupos en situación de pobreza extrema.

En todo caso, los cinco países centroamericanos se encuentran comprometidos en programas sociales de urgencia con características comunes, que revisten modalidades y orientaciones distintas a las de políticas sociales adoptadas en el pasado. El reto es pues enorme por las magnitudes que ha alcanzado la pobreza, la dificultad de reactivar en lo inmediato las economías y la menor capacidad de los gobiernos de atender las necesidades sociales mediante los canales tradicionales.

Las transformaciones en la formulación de la política social son profundas. Se pone ahora el acento en la participación de los pobres en su

propia estrategia de superación "desde abajo", por medio del fomento del sector social productivo y el impulso a la organización de cooperativas. Asimismo, se abre el espacio a las ONG como elementos dinamizadores del desarrollo social y se invita a la cooperación internacional a sumar recursos a los fondos de inversión social, de administración más transparente.

En los últimos años, los países centroamericanos han instrumentado políticas sociales siguiendo las pautas anteriores. Cabe ahora esperar que el intercambio de experiencias entre ellos les permita aunar esfuerzos para perfeccionarlas y afrontar de mejor manera, mediante la coordinación regional, los grandes desafíos que el combate a la pobreza impone.

