

C-2

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
GENERAL

LC/MEX/G.3/Rev.2
6 de enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

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



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y SINTESIS	1
1. Antecedentes	1
2. El Programa Regional de ataque a la Pobreza	4
a) Acciones para el mejoramiento humano	6
b) Generación de empleo asalariado	7
c) Fomento de unidades productivas en manos de los pobres	8
d) Las políticas macroeconómicas y su impacto sobre los pobres	9
II. LA POBREZA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LAS ACCIONES PARA AFRONTARLA	11
1. Magnitud y naturaleza de la pobreza	11
2. Principales rasgos de las acciones contra la pobreza	19
III. SUGERENCIAS PARA LA FORMULACION DE UN PROGRAMA REGIONAL DE COMBATE A LA POBREZA	23
1. Marco general del Programa	23
2. Elementos para la integración del Programa	25
a) Los programas de mejoramiento humano y el gasto público	26
b) Políticas y programas para ampliar la participación de la población pobre en la producción y la inversión	28
c) Políticas macroeconómicas	33
d) Participación de la población en el combate contra la pobreza	35
3. Apoyos necesarios para el Programa Regional de Combate a la Pobreza	37
a) Fuentes de recursos	37
b) Coordinación institucional	38
c) Sistema de información económica y social	38

	<u>Página</u>
IV. ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS EN MANOS DE LOS POBRES	40
1. Las unidades productivas de los pobres como opción	40
2. Líneas de apoyo	43
a) Financiamiento	45
b) Información para la producción	47
c) Gestión empresarial	48
d) Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión	48
e) Desarrollo tecnológico para la producción y la gestión administrativa	49
f) Comercialización	50
g) Cambios al marco regulatorio	52
h) Infraestructura productiva	52
<u>Anexo:</u> Elementos para una estrategia de fomento de unidades productivas rentables manejadas por los pobres	57

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

En Centroamérica, la pobreza que padecen dos de cada tres personas demanda acciones decididas que permitan revertir, en forma significativa, su tendencia al aumento. Está claro que todos los esfuerzos de pacificación y modernización seguirán viéndose amenazados si no se logran reducir simultáneamente los niveles de pobreza. Es por ello que las acciones de combate a la pobreza son un imperativo histórico ineludible de la presente década. En la Declaración de Antigua, los Presidentes de la región expresaron:

"Ese camino para la Paz que pasa por el Desarrollo, nos exige encarar el futuro con esperanza, emprender con energía e imaginación nuestro desarrollo y crecimiento económico con una mayor y más justa distribución de sus beneficios. Sólo así será posible romper el círculo vicioso de pobreza y frustración. La guerra y la violencia son un acto de crueldad humana, pero la pobreza es un acto de abandono humano que debemos enfrentar."

1. Antecedentes

En la actualidad pasan de 20 millones los centroamericanos que viven en situaciones de pobreza; en particular, 14 millones en condiciones de extrema pobreza ni siquiera alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Casi dos terceras partes de los pobres viven en zonas rurales y se observa un crecimiento acelerado de la pobreza en las ciudades.

No sólo los niveles de pobreza son elevados, también la tendencia reciente muestra un aumento de los mismos. Su crecimiento fue particularmente pronunciado durante la década de los ochenta. A los 14 millones de pobres que había en 1980 se sumaron unos 7 millones más y las proyecciones para el año 2000 indican que más de 5 millones adicionales podrían incorporárseles.

Treinta años de experiencia en materia de desarrollo en los países de la región centroamericana han demostrado que el "derrame" proveniente de un rápido crecimiento económico no basta para superar las condiciones de pobreza estructural. Si a ello se suma que en el decenio de los ochenta

estos países sufrieron un retroceso económico generalizado, se explica la acentuada expansión de la pobreza en la región.

Adicionalmente, con excepción de Costa Rica, y en parte Panamá, la región ha presentado niveles históricos muy bajos de gasto público para fines sociales. La crisis, los gastos militares, el servicio de las deudas externas y las necesidades de ajuste han debilitado más las políticas sociales de los gobiernos.

Como respuesta, los programas de ajuste estructural han venido incorporando mecanismos compensatorios para aliviar los efectos negativos sobre los grupos más perjudicados, como por ejemplo los fondos de inversión social que se diseñan con un horizonte temporal transitorio. También se ha procurado imprimir orientaciones específicas (focalizar) al gasto social para hacerlo más eficiente.

A su vez, debido a la gravedad de la situación de pobreza, la sociedad civil ha ido generando en los años recientes sus propias respuestas. Es así que se han multiplicado las organizaciones no gubernamentales que emprenden principalmente tareas de tipo asistencial, así como de apoyo y promoción de esfuerzos productivos de la población pobre. Existen niveles importantes de ayuda externa que se canalizan directamente a este tipo de esfuerzos. Por su parte, también es notoria la activa participación comunal en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Respuesta generalizada entre las familias pobres de los países de la región ha sido la migración. Crecientes contingentes de trabajadores --más de un millón-- debieron emigrar al exterior en la década pasada para buscar oportunidades de empleo y procurar un alivio con sus remesas a los familiares que dejaban atrás. En varios países las remesas se han vuelto un pilar importante para la subsistencia de las familias y significan un volumen muy elevado de ingresos para las economías nacionales.

No obstante, los esfuerzos realizados hasta ahora por los gobiernos, por la sociedad civil y por la comunidad internacional para combatir la pobreza no han logrado modificar las causas que reproducen las condiciones de exclusión en que vive la mayoría de la población del Istmo Centroamericano.

El reconocimiento de la gravedad de la situación y de la urgencia de enfrentarla ha motivado que en las Cumbres Presidenciales, a partir de la de Antigua de junio de 1990, se hayan incluido resoluciones relacionadas con el ataque contra la pobreza. Precisamente en la Cumbre de San Salvador, de julio de 1991, los Presidentes acordaron:

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

Asimismo, en la primera reunión de Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá, celebrada en mayo de 1991, se solicitó de la CEPAL el "apoyo técnico para la formulación de un programa regional para el fomento del sector social productivo a entregar en diciembre".

El presente documento sugiere los lineamientos estratégicos y los elementos principales que, en opinión de la Secretaría de la CEPAL, podrían incorporarse en un programa regional de ataque a la pobreza y que, a su vez, podrían introducirse en los programas nacionales. Una vez considerados y acordados por los países los componentes del programa, deberían fortalecerse las actividades regionales y nacionales que garanticen el diseño del mismo con todo cuidado, seleccionando las prioridades, definiendo las intervenciones más pertinentes, revisando y revirtiendo inercias institucionales, ampliando y reordenando los recursos internos y convocando a toda la sociedad civil a aportar y comprometerse con el enorme esfuerzo nacional y regional que demanda la superación de la pobreza en la región.

En respuesta a la solicitud formulada por los Ministros de Planificación, la propuesta de la Secretaría de la CEPAL pone un énfasis especial en el fomento de las unidades productivas en manos de los pobres, y aunque no pretende especificar en detalle los otros componentes del programa, parte de una visión integral que incluye las dos vertientes principales de ataque directo a la pobreza, consideradas en la Cumbre de San Salvador: una orientada al aumento del ingreso y la capacidad productiva, y otra al mejoramiento humano. Un tercer elemento central del

programa, mencionado en varias cumbres, debería ser el análisis, diseño y evaluación de las políticas macroeconómicas en cuanto a su incidencia sobre la población pobre.

El documento se divide en tres secciones: a) una sobre la magnitud y naturaleza de la pobreza y los principales rasgos de las acciones para enfrentarla; b) los elementos para la formulación de un programa regional de ataque a la pobreza, y c) la estrategia de fomento de las unidades productivas en manos de los pobres.

2. El Programa Regional de ataque a la Pobreza

El programa regional de combate a la pobreza es un compromiso de solidaridad que suscriben los países para avanzar en la democracia con progreso social. Implica el reconocimiento de la naturaleza y magnitud del problema y significa una firme decisión de los mandatarios centroamericanos para enfrentarlo. Demandará de la concentración de recursos internos, nacionales y regionales, para atender a una necesidad urgente, responsabilidad de los países mismos y de sus gobiernos. Sólo el esfuerzo interno permitirá desterrar del futuro de la región la imagen de pobreza generalizada.

La agudización reciente de la pobreza y su carácter esencialmente estructural exigen acciones de carácter simultáneo, tanto en lo referente a sus manifestaciones como a sus causas.

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

Es necesario desarrollar paralelamente, por lo tanto, acciones dirigidas a atacar las causas que originan la pobreza y que se relacionan con la ampliación de las oportunidades de la población pobre para

incorporarse a los procesos de producción e inversión mediante el trabajo asalariado y el desarrollo de unidades productivas propias rentables y competitivas, tales como pequeñas empresas y empresas asociativas. El objetivo es doble, por un lado, se propone potenciar las actividades productivas de un sector mayoritario de la población para aumentar así la producción nacional y, por el otro, elevar los ingresos de los pobres que resulte en un incremento del ingreso de toda la población.

Es innegable que el crecimiento y la estabilidad económica son factores necesarios pero no suficientes para reducir la pobreza. Lograr tal objetivo requiere complementar el crecimiento de los sectores modernos con acciones específicamente orientadas en favor de los segmentos menos favorecidos como parte integral de una política global de desarrollo. La experiencia de la región ratifica que la dimensión social del desarrollo no puede desvincularse, ni es subsidiaria ni secuencial de los logros en materia económica.

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

El programa debería proponerse, como meta mínima, contener el avance de la pobreza, lo cual significa generar condiciones de vida adecuadas para poco más de 5 millones de centroamericanos, que de otra manera acabarían sumándose a la pobreza en el curso de la presente década. La simple contención de ese aumento potencial significa una meta ambiciosa que entrañaría ritmos de crecimiento económico similares a los alcanzados en las décadas de los años sesenta y setenta, pero con equidad social. Ello exige, necesariamente, la adopción de un programa de ataque a la pobreza, como producto de un esfuerzo interno de coordinación y concertación extraordinario.

Con tal propósito, en sus aspectos organizativos se propondría que en cada país se designase una Autoridad Social que controlara una parte mayoritaria del presupuesto público, para garantizar al menos la

articulación y la ejecución de las acciones de las instancias públicas que intervendrían en el ataque a la pobreza. Esta Autoridad Social promovería además la concertación con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en campos afines.

Se propondría además la creación de un Consejo Centroamericano de Combate a la Pobreza como foro de coordinación y de intercambio de experiencias a nivel regional. Estaría constituido por representantes de la Autoridad Social de cada país, de los organismos no gubernamentales de operación nacional y de los organismos internacionales y regionales activos en el combate a la pobreza. Una función del Consejo sería establecer un sistema de información que permitiera diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el impacto de los programas y acciones nacionales contra la pobreza y de los coordinados regionalmente.

Como componentes principales del Programa Regional se propondrían acciones en cuatro campos: a) el del mejoramiento humano; b) la generación de empleo asalariado; c) el fomento de unidades productivas económicamente viables en manos de la población pobre, y d) el análisis, formulación y ejecución de las políticas macroeconómicas de acuerdo con su incidencia sobre los pobres.

a) Acciones para el mejoramiento humano

Ante la persistencia de graves carencias en grupos mayoritarios de la población del Istmo, se reconoce como responsabilidad fundamental del Estado hacer efectivo, en forma gradual, el acceso de la población pobre a los servicios básicos de salud, educación, alimentación y vivienda. Para estos efectos, habría que ampliar el nivel del gasto público y orientarse efectivamente hacia los más pobres. Las inversiones en mejoramiento humano recibirían la mayor prioridad, particularmente para la población en condiciones de pobreza extrema, puesto que situaciones muy deterioradas de desarrollo humano, además de injustas, implican una fuerte restricción para el crecimiento económico, la transformación productiva con mayor incorporación de progreso técnico y la paz social.

Los objetivos de participación democrática y de mejoramiento del ingreso de toda la población no podrán realizarse sin solucionar las condiciones de pobreza extrema. También se verían muy limitadas las posibilidades de difundir los beneficios del acelerado cambio tecnológico, requisito ineludible de la competitividad en los mercados globales en los que pretende participar la región, sin antes lograr avances sustanciales en el mejoramiento humano de la población centroamericana.

b) Generación de empleo asalariado

Las medidas y acciones que se adopten para el mejoramiento humano necesariamente deberán acompañarse con acciones que permitan el acceso de los pobres a fuentes de ingreso.

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

Algunas actividades industriales orientadas a la exportación se pueden utilizar para elevar el empleo y los ingresos familiares en las zonas rurales o áreas pobres urbanas. Ejemplos de lo anterior son la maquila y las zonas francas, que mediante una diferenciación de los subsidios que actualmente se otorgan, puede hacer más atractiva su localización en regiones que cuentan con la infraestructura física necesaria y que constituyen áreas de concentración de la pobreza.

Asimismo, habrá que asegurar un impacto mayor de las inversiones públicas en el empleo, así como otorgar una mayor prioridad a inversiones que se localicen en las áreas de mayor pobreza, en particular en las zonas rurales. El fomento y la concertación de programas de recuperación de recursos naturales con uso intensivo de mano de obra representan una opción promisoriosa.

c) Fomento de unidades productivas en manos de los pobres

Por su potencial y en atención al mandato mencionado de los Ministros de Planificación, la tesis central de este documento es que una vertiente del combate a la pobreza con amplias posibilidades se encuentra en el desarrollo de una estrategia de fomento de unidades productivas rentables y económicamente viables en manos de la población pobre.

Esta opción se ha venido gestando como potencialmente prometedora y complementaria de otros esfuerzos de recuperación económica, al crear en forma paralela las condiciones, acciones y proyectos que permitan a la población pobre recibir un mayor ingreso. Persigue aumentar la participación de la población pobre en el proceso de formación de capital y modernización productiva.

Las pequeñas unidades productivas o las empresas asociativas controlan en la región magnitudes no despreciables de acervos de capital, participan en la oferta de un elevado número de productos y servicios, presentan una alta capacidad de generación de empleos y, a pesar de su heterogeneidad, contribuyen también en magnitudes significativas a la generación del producto e ingreso nacionales. Estas unidades desarrollan articulaciones con el sector moderno aprovechando las tendencias de descentralización tecnológica y la subcontratación de determinados servicios o bienes intermedios para la producción de este sector. Ellas representan una vertiente productiva cuyo fortalecimiento redundaría en mayores y crecientes volúmenes de producción, en una más rápida generación de empleos y en perfiles distributivos más equitativos.

En la propuesta contenida en la sección IV de este documento se hace referencia a una estrategia integral para la profundización y ampliación del desarrollo de unidades productivas rentables en manos de los pobres que, tomando como base las acciones y programas que operan actualmente, integre los aspectos que intervienen en el proceso de inversión. De este modo, la identificación de proyectos rentables, el financiamiento, el desarrollo tecnológico, la comercialización y el mercadeo, por un lado, y marcos fiscales, jurídicos y administrativos adecuados, por el otro, deberían operar como un sistema de fomento económico que funcione

eficazmente para permitir consolidar la capacidad de gestión económica de los proyectos de inversión y de las empresas en manos de los pobres.

No se trata de alentar un crecimiento con base en subsidios permanentes sino, más bien, de promover empresas económicamente viables, con las características de empresas asociativas y de pequeña producción, para lo cual se necesita inducir, en distintos plazos, procesos de gestión empresarial y desarrollar una nueva institucionalidad.

A nivel nacional, se propone la creación de una organización no gubernamental cúpula en la que participen las entidades privadas, sociales y públicas representativas involucradas en el desarrollo de las unidades productivas de la población pobre. Entre sus objetivos se destaca el fortalecimiento técnico de las entidades participantes.

Las múltiples experiencias en el desarrollo de las líneas de apoyo a las unidades productivas en manos de los pobres con que cuentan los países de la región, muchas de ellas exitosas, deberían ser identificadas, evaluadas y sistematizadas por una unidad técnica regional. Esta unidad debería también promover el desarrollo de métodos y técnicas que llenen necesidades comunes no atendidas.

d) Las políticas macroeconómicas y su impacto sobre los pobres

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

Es esencial que al impacto de las políticas económicas sobre los pobres se le conceda por lo menos la misma atención que se otorga a su efecto sobre el sector moderno. En algunos casos será posible rediseñar la política bajo consideración que, sin perder su eficacia, reduzca el efecto negativo sobre los pobres; en otros, tendrán que definirse medidas compensatorias.

Un diseño adecuado de las políticas económicas puede aminorar las consecuencias recesivas del ajuste. En términos generales, debe evitarse que el peso del ajuste recaiga mayormente sobre los sectores de menor ingreso y procurarse que toda modificación de los términos del intercambio entre distintos sectores de la economía favorezca, o al menos no los perjudique.

En suma, mediante el desarrollo de los planteamientos contenidos en los cuatro campos de acción mencionados, la Secretaría de la CEPAL sugeriría que se procediera a "impulsar el diseño y ejecución de un programa regional para la reducción de la pobreza". Este programa deberá quedar enmarcado dentro de la Declaración de Antigua de emprender caminos nuevos para la región, puesto que "...la violencia empieza a formar parte de una historia que no vamos a olvidar pero que no debemos repetir..."

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

1. Magnitud y naturaleza de la pobreza

Estimaciones sólo aproximadas, referidas a 1990, indican que la pobreza afecta a más de 20 millones de centroamericanos, 68% de la población total. De ellos, más de 14 millones (46%) se encuentran en una situación de pobreza extrema. Cerca de dos terceras partes de los pobres viven en zonas rurales, el 79% de los cuales no cubre sus necesidades básicas y un 61% vive en condiciones de privación extrema. En la ciudad estas proporciones son menores aunque tan preocupantes como las anteriores por su acelerado crecimiento de los últimos años (55% y 29%, respectivamente). (Véase el cuadro adjunto.)

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

En las zonas rurales del Istmo, son las familias de los campesinos sin tierra, de los asalariados temporales y de los minifundistas de subsistencia los principales grupos de pobres. En las zonas urbanas, el sector informal es el receptor de vastos contingentes de desempleados y subempleados, aunque al sector formal corresponda también un elevado número de pobres entre las familias de asalariados y de bajos ingresos. En los dos casos, la situación de las mujeres jefas de hogar y de los niños es desventajosa, por lo que son más pobres todavía. Otros grupos particularmente vulnerables son los numerosos refugiados y desplazados, víctimas de los conflictos bélicos, así como los excombatientes que intentan retornar a la vida activa. 1/

1/ Véase, CEPAL, El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica (LC/MEX/R.288), mayo de 1991.

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

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

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

FORMAS PRINCIPALES DE INSERCIÓN DE LA POBLACION POBRE EN LA PRODUCCION

SECTORES	FORMAS DE INSERCIÓN EN LA PRODUCCION
Sector rural	Campesinos sin tierra Asalariados temporales Minifundistas de subsistencia
Sector urbano	
Formal	Asalariados
Informal	Asalariados Microempresarios Trabajadores por cuenta propia Trabajadores familiares no remunerados

CATEGORIAS ESPECIALES

Desempleados
Desplazados
Refugiados

GRUPOS VULNERABLES

Niños
Mujeres
Ancianos
Indígenas

Durante la década de los ochenta aumentó fuertemente la pobreza en la región. A los pobres que ya existían en 1980 (13.6 millones) --a pesar de decenios de crecimiento económico excepcional-- llegaron a sumarse casi siete millones más. Buena parte de ellos, unos cinco millones, se deben a la expansión misma de la población, particularmente alta en estos países; los demás, casi dos millones, lo constituyen los llamados "nuevos pobres",

vastos estratos que se vieron afectados por la crisis económica --más aguda en Centroamérica que en otras regiones--, por los efectos sociales de corto plazo de las políticas de ajuste adoptadas para hacerle frente y por las consecuencias de la violencia.

La recesión económica --con sus efectos adversos sobre la inversión y el empleo-- afectó con diversa intensidad y en distintos años a los países del Istmo durante el decenio de los ochenta. Por ella se perdieron muchos de los avances alcanzados en las tres décadas de crecimiento económico anteriores. 2/

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

Un rasgo distintivo de la evolución de la pobreza en el decenio pasado es el mayor avance que experimentó en el ámbito urbano. La propia dinámica de la urbanización de estas sociedades, debida en buena medida a la población rechazada del campo empobrecido, explican en parte este fenómeno. Asimismo, la inseguridad y la violencia generaron migraciones internas a las que contribuyó de manera sobresaliente el efecto del insuficiente crecimiento del sector formal de las ciudades, con su imposibilidad de absorber el aumento de la oferta de fuerza de trabajo, que se expande al 4.4% por dichas migraciones, frente a sólo el 2% en el campo.

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

Como consecuencia, cada año se suman aproximadamente 240,000 nuevos demandantes de empleo en las ciudades y 90,000 en el campo; un total de 330,000 en el Istmo. 3/

De lo señalado resultaron, en general, tasas más elevadas de desempleo abierto y de subempleo en el decenio pasado, fenómenos estrechamente vinculados con la pobreza. En todo caso, el agravamiento de la desocupación en la región y la caída de los salarios reales --que en Nicaragua y El Salvador fue particularmente aguda-- fueron factores que alimentaron el crecimiento de las actividades informales, desempeñadas ya por vastos contingentes de población subempleada que en el pasado no pudo acceder al sector formal. Las jornadas de esas actividades suelen ser más largas, y menores las remuneraciones. El comercio, y en menor medida las manufacturas y los servicios, son los sectores en los que se concentra su actividad. Mujeres, jóvenes --cada vez más niños-- y ancianos participan en elevada proporción en este mercado laboral informal. 4/

En esta situación, la de las mujeres, como se ha dicho, es particularmente vulnerable. Las jefas de hogar, que constituyen una alta proporción entre estas familias, se ven sometidas a condiciones laborales discriminatorias que las obligan a aceptar remuneraciones marcadamente inferiores, situación que empeora por la falta de prestaciones y de apoyos, y desalienta su permanencia en empleos formales por lo que tienen que refugiarse en las actividades informales.

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

3/ Véase, IICA y FLACSO, Centroamérica en cifras, San José, Costa Rica, 1991.

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

Cabe destacar que gran parte de las familias pobres urbanas derivan sus ingresos del trabajo por cuenta propia, de microempresas y del trabajo asalariado en el sector informal; estas últimas son las más pobres. El mercado de trabajo formal tampoco garantiza que sus asalariados reciban remuneraciones suficientes para cubrir las necesidades básicas de sus familias. 5/

SALARIOS REALES Y POBREZA

Los salarios de la región son un indicador relativamente sencillo de construir sobre períodos muy recientes, pero no sucede lo mismo con otros indicadores más precisos y específicos de la pobreza. La disponibilidad o el retraso con que los mismos se obtienen hacen preferible el uso del indicador de la evolución de los salarios para interpretar la orientación o el sentido en que cambia la capacidad adquisitiva de la población aunque se sepa que, en el caso de los salarios mínimos legales, no representan los valores efectivamente ganados por la población. En diferentes países se reconoce explícitamente que parte importante de la población asalariada recibe retribuciones inferiores al salario mínimo.

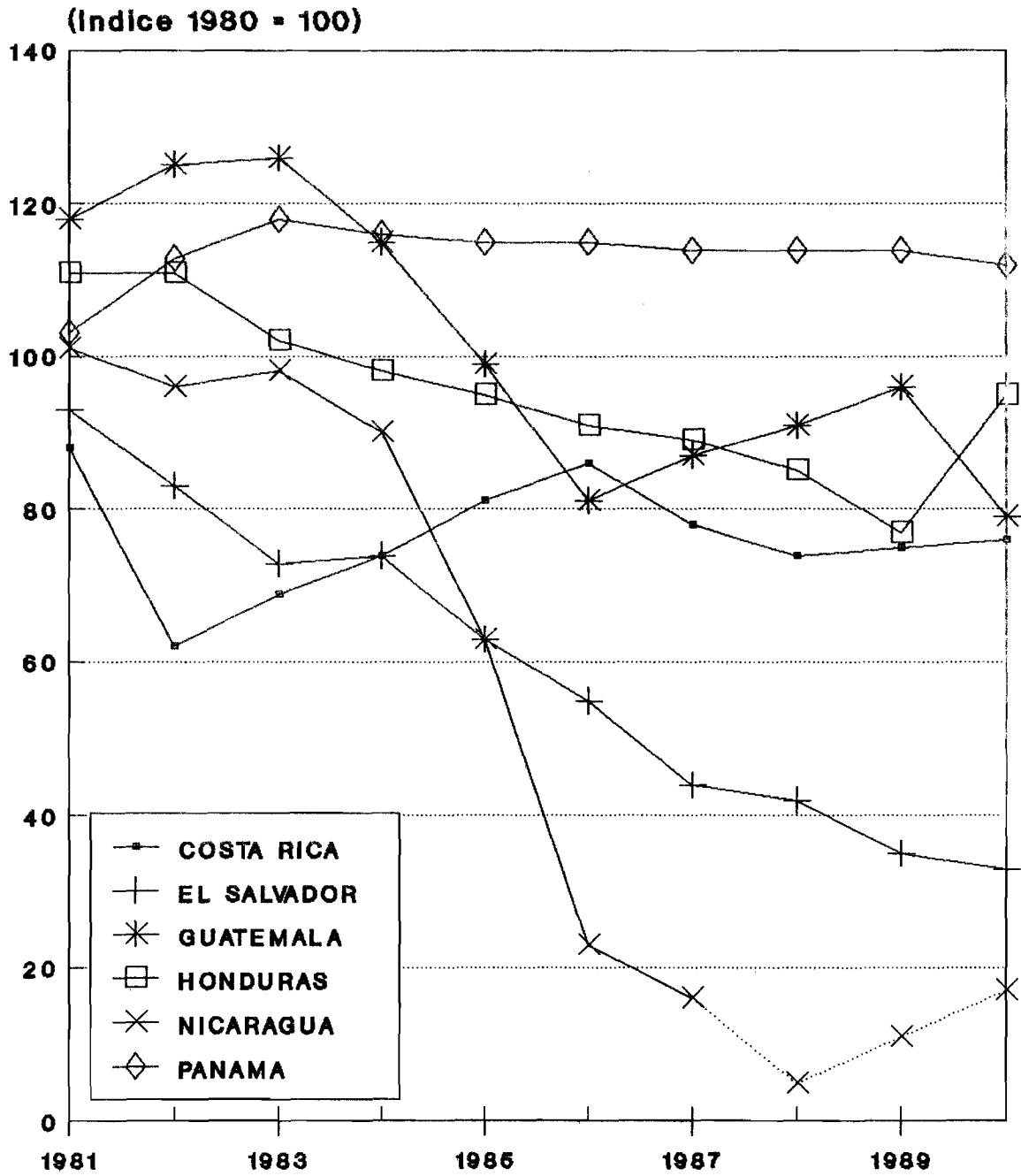
En el gráfico 1 se muestra la evolución de los salarios en Centroamérica durante la década pasada y se puede apreciar una disminución significativa de los salarios reales, con la única excepción de Panamá. En algunos países, se producen reducciones dramáticas que llevan los salarios a valores inferiores a los de 1980.

Por la evolución de los salarios, y en particular por el valor del índice en 1990, se pueden establecer tres niveles de países: aquéllos en donde los salarios crecieron en la década (Panamá), los que presentaron un decrecimiento moderado (Honduras, Guatemala y Costa Rica) y los que registraron una caída dramática (El Salvador y Nicaragua).

La magnitud de la pobreza, a principios de los ochenta y en 1985 --en los países de mayor caída de los salarios-- ya era cercana o superior al 70% de la población, mientras en los dos países de decrecimiento moderado de los salarios reales (Guatemala y Honduras) la pobreza aumentó en el primer lustro de los ochentas, llegando a valores cercanos al 80%.

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

Gráfico 1
ISTMO CENTROAMERICANO
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES



CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

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

Respuesta generalizada entre las familias pobres de los países de la región ha sido la migración de algunos de sus miembros al extranjero en busca de mayores ingresos. Crecientes contingentes de trabajadores --arriba de 1,100,000 en el decenio de los ochenta-- debieron emigrar al exterior para buscar oportunidades de empleo y procurar un alivio con sus remesas a los familiares que dejaban atrás. En El Salvador, una de cada cinco familias recibe remesas, cuyo monto total es superior al de las exportaciones del país. Así, las remesas de los migrantes se han vuelto un pilar importante para la subsistencia de sus familias, al elevar las condiciones de vida, ampliar el consumo y fortalecer el potencial de ahorro. Además, se ha observado que gran parte de las remesas quedan en manos de mujeres jefas de hogar. 6/

En años venideros se plantearán retos de primer orden para las políticas económica y social. En el año 2000, la población centroamericana se acercará a los 38 millones de habitantes. Si no se altera la incidencia actual de la pobreza en la población total, ello significará ese año alrededor de 26 millones de pobres, 5.5 millones más que en 1990, suponiendo por supuesto que no se pueda absorber productivamente el crecimiento anual de la fuerza de trabajo señalado.

6/ Véase, CEPAL, Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (LC/MEX/L.154), junio de 1991.

2. Principales rasgos de las acciones contra la pobreza

Con la excepción de Costa Rica, y en menor medida Panamá, incluso en los decenios de mayor dinamismo económico se han registrado históricamente niveles muy bajos de gasto social en el Istmo Centroamericano (en general menos de un 8% del producto interno bruto) y un precario desarrollo de las políticas en este campo. Debe reconocerse también que grupos importantes de la población pobre de la región se han mantenido al margen de esas políticas.

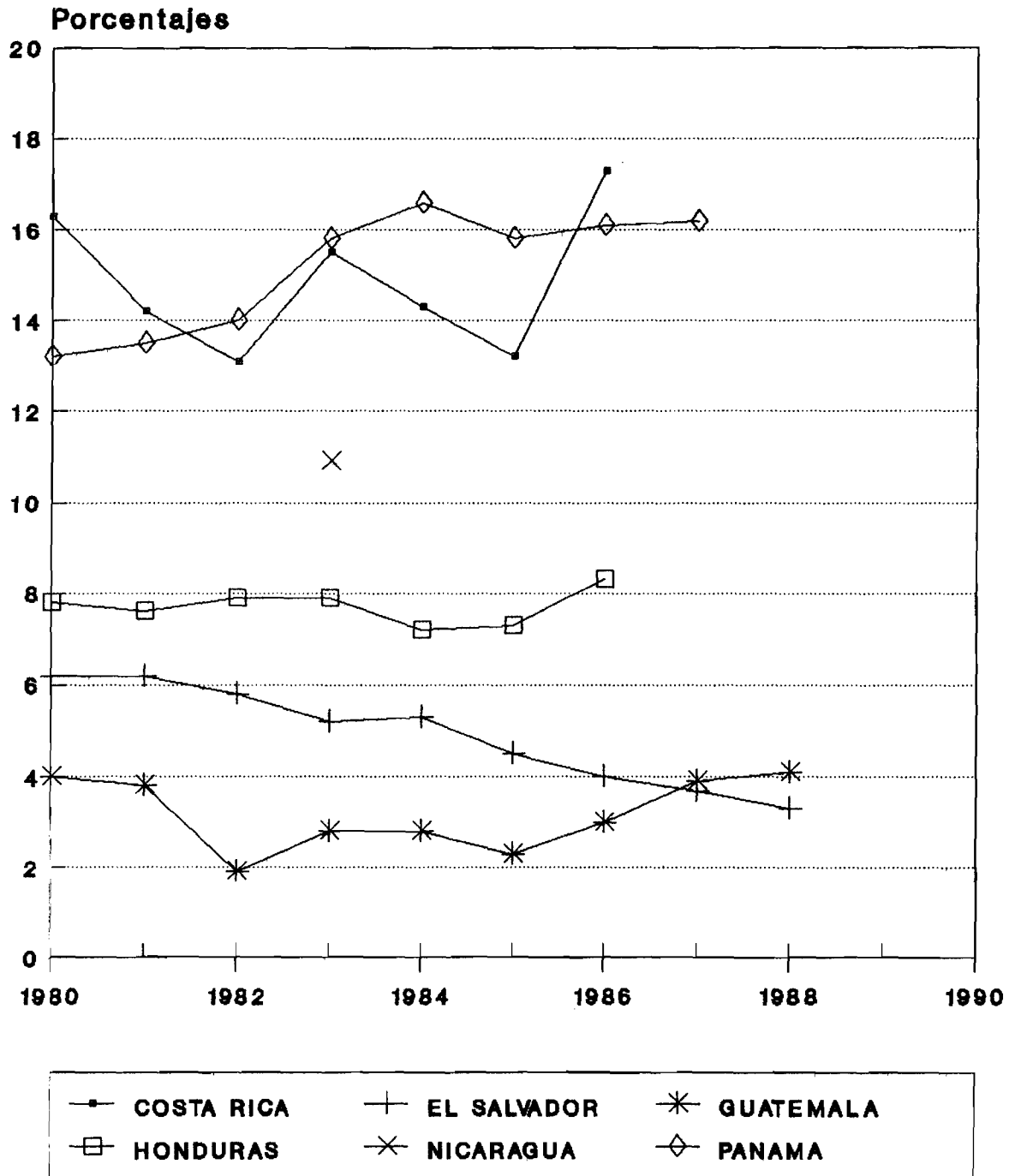
Si a lo señalado se agrega que el gasto social ha sido uno de los rubros afectados por la recesión económica y por las políticas de estabilización y ajuste, se comprenderá la razón de que la baja cobertura y calidad de los servicios de atención a la población disminuyera más aún, y que incluso se hayan observado ciertos retrocesos en los indicadores sociales más importantes de algunos países (como la mortalidad infantil y el alfabetismo).

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

EL GASTO SOCIAL Y LA POBREZA

En el gráfico 2 se muestra la evolución del indicador de gasto social a producto interno bruto. Los países con una proporción de gasto social mayor corresponden a los que tienen menores niveles de pobreza (Costa Rica y Panamá). Los países de una proporción de gasto social menor corresponden también con los de mayor incidencia de la pobreza y con los de mayor crecimiento de ésta en el primer lustro de la década de los ochenta (Guatemala y El Salvador). Honduras se encuentra en una posición intermedia tanto con respecto a gasto como a pobreza. Por el único dato disponible para Nicaragua (1983), el país se ubica en un nivel intermedio, semejante al de su situación de pobreza.

Gráfico 2
ISTMO CENTROAMERICANO: GASTO SOCIAL
 (Porcentajes del PIB)



CEPAL, sobre la base del FMI

De esta manera, el Estado se ha visto imposibilitado de ofrecer a la población un piso social básico y de emprender acciones suficientes para combatir la pobreza, y el mercado, por sí solo, tampoco ha contribuido a ello ni logrado incorporar a la población a la actividad productiva. 7/

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

Entre los gobiernos de la región se detecta un acuerdo cada vez mayor en cuanto a que los programas de ajuste deben incorporar medidas compensatorias para aliviar las repercusiones negativas sobre las condiciones de vida de las mayorías pobres, propósito con el que han procedido a crear mecanismos especiales entre los que destacan los fondos de inversión social, de duración limitada, con los cuales mediante el aporte de un "capital semilla", proveniente principalmente de la cooperación externa, se apoyan proyectos esencialmente de tipo asistencial y de infraestructura social. 8/ Igualmente, en algunos países se empiezan a apoyar ciertas actividades productivas y algunas formas eficientes de autoempleo, mediante programas de fomento a la microempresa, a la economía popular y al sector social productivo. 9/

El agravamiento de la pobreza y la insuficiencia de la política y del gasto social abrieron paso al surgimiento de un número creciente de

7/ Véase el apartado sobre "Las deficiencias del mercado y las del gobierno" en Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1991, Washington, D.C., 1991, pág. 153.

8/ Véase, UNICEF, ILPES, OEA, PNUD, PREALC y Grupo Esquel Chile, Seminario Internacional sobre "Fondos de Desarrollo Social", Santiago de Chile, noviembre de 1990, y José Wurgaft, Posibilidades y limitaciones de los fondos de inversión y de emergencia social, presentado en el Seminario "La dimensión social del ajuste en Centroamérica y Panamá", OIT-PREALC, ACIDI, UNICEF, Panamá, 28 a 30 de octubre de 1991.

9/ Véase, CEPAL, Centroamérica: Notas sobre la situación de la pobreza y políticas sociales (LC/MEX/L.155), junio de 1991.

organizaciones no gubernamentales dedicadas a trabajar con los grupos pobres, fundamentalmente en aspectos sociales y en proyectos productivos. Las propias comunidades y personas pobres están participando más activamente en la superación de su situación. También se observa la presencia de ayuda externa que en forma solidaria procura apoyar acciones de combate a la pobreza.

Por desgracia, los esfuerzos realizados por los gobiernos, por la sociedad civil y por la comunidad internacional han resultado insuficientes para frenar en los años recientes el avance de la pobreza, y no han logrado modificar las causas que generan las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población del Istmo.

Revertir el creciente empobrecimiento de las sociedades centroamericanas no sólo entraña la recuperación de los ritmos de crecimiento económico alcanzados en las décadas de los años sesenta y setenta; implica asimismo adoptar una estrategia decidida para conseguirlo. La recuperación del gasto público, con énfasis en el mejoramiento humano, la generación de empleo y el fomento de la producción de la población pobre están llamados a desempeñar a ese respecto un papel medular.

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

1. Marco general del Programa

Combatir la pobreza requerirá atender en forma simultánea tanto sus manifestaciones como las causas que la originan. Sectores mayoritarios de la población del Istmo Centroamericano demandan acceso a servicios de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura básica, carencias fundamentales que determinan su baja calidad de vida. Hacer frente a esas manifestaciones de la pobreza aseguraría mayores niveles de equidad y para ello habría que recurrir a mecanismos e intervenciones, principalmente a disposición del Estado, por medio del gasto y la política social. Pero estas acciones, que son imprescindibles y responden a un imperativo de justicia social que da viabilidad a las sociedades modernas, son inalcanzables en los plazos y con las coberturas que se necesitarían para conducir a las sociedades del Istmo a niveles superiores de desempeño social y económico, dado lo generalizado del problema.

Resultará indispensable emprender simultáneamente, por lo tanto, acciones dirigidas a atacar las causas que reproducen la pobreza y que se relacionan con la posibilidad de ir incorporando en forma paulatina esa numerosa población a los procesos de producción y de inversión mediante empleos asalariados y el fomento de unidades productivas rentables y económicamente viables.

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

La magnitud y la profundización de las condiciones de desigualdad social alcanzadas en la región no pueden modificarse con acciones asistenciales o autogestivas aisladas y dispersas. El combate a la pobreza tendrá que formar parte de la estrategia de reestructuración y de modernización económica. La factibilidad de esa estrategia implica necesariamente la masificación del progreso técnico, de la eficiencia

productiva y de una mayor equidad social. La gran lección de las décadas pasadas de acelerado crecimiento y de profundización de la desigualdad en el Istmo Centroamericano ha sido que la dimensión social del desarrollo no puede desvincularse, ni es subsidiaria, ni secuencial, de los logros en materia económica.

En los países de la región, con situaciones de pobreza generalizada, integrar la política social con la económica y generar una transformación productiva con equidad deben considerarse la única vía para lograr el desarrollo económico, la paz, la democracia y la justicia social. 10/

En el diseño de programas nacionales de combate a la pobreza es necesario incorporar a las organizaciones no gubernamentales que realizan acciones concretas en favor de los pobres, así como a los donantes externos y a los organismos multilaterales especializados. Igualmente, la intervención de la población y de las comunidades en los programas y acciones que les competen es una exigencia que va en aumento. La participación de los distintos agentes sociales involucrados propiciaría una coordinación de acciones y un uso más eficiente de los recursos.

Por su parte, el Programa Regional de Combate a la Pobreza, visto como un compromiso solidario de los países del Istmo Centroamericano para avanzar en la democracia con progreso social, deberá estructurarse como un marco general de referencia para las políticas y acciones que cada país decida definir de acuerdo con sus necesidades y posibilidades concretas, sin que por ello deba considerarse una receta única de aplicación generalizada en todos los países. Significa hacer explícitos compromisos concretos de esfuerzos nacionales y regionales, y sustentar la estrategia en recursos internos y en una amplia participación social como única vía para desterrar la pobreza generalizada del futuro de la región.

El carácter regional del Programa permitirá intercambiar experiencias y reforzar las capacidades nacionales de enfrentar problemas comunes tanto en la selección de intervenciones como en la formación de recursos humanos, el diseño de metodologías de administración y de sistemas de información,

10/ Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad, op.cit.

el desarrollo tecnológico y la gestión de recursos en beneficio de la población pobre.

Una evidente meta del Programa Regional sería contener, por lo menos, el avance de la pobreza en números absolutos, y para ello se requeriría generar para el año 2000 condiciones de vida adecuadas para más de cinco millones de personas, que sólo representarían el aumento natural proyectado de la población pobre del Istmo.

Lograr la reducción sustantiva de la pobreza y la eliminación de las causas de la inequidad social es una tarea actual e ineludible. Es un proceso gradual cuyos resultados son de mediano y largo plazos. La magnitud y gravedad de la situación fortalece la convicción de que deberá iniciarse de inmediato un esfuerzo masivo, generalizado y claramente orientado.

2. Elementos para la integración del Programa

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

El éxito de las acciones directas en estos dos frentes presupone un manejo y una orientación consistentes de las políticas macroeconómicas que inciden en las condiciones de pobreza. Asimismo, exigirá una participación creciente de la población en la definición, formulación y gestión de las acciones.

En algunos países del Istmo Centroamericano, la elevada concentración del control de activos productivos continúa siendo una limitante decisiva para superar las condiciones de desigualdad, lo cual determina, adicionalmente, su subutilización. Otro gran frente de combate de la pobreza se presenta en el ámbito de la protección al consumo y al ingreso de la población pobre a base de lograr una mayor equidad en sus relaciones con el mercado.

Sin dejar de reconocer la importancia de llevar a cabo acciones y políticas que modifiquen estos dos últimos factores causales de la pobreza, el planteamiento que se hace a continuación enfatiza en la ampliación de

la participación de la población pobre en la producción y la inversión, mediante la aplicación productiva de su fuerza de trabajo, en empresas de tamaño pequeño y asociativas, e incluye algunas consideraciones generales sobre los programas de mejoramiento humano, la generación de empleo asalariado y el manejo de las políticas macroeconómicas.

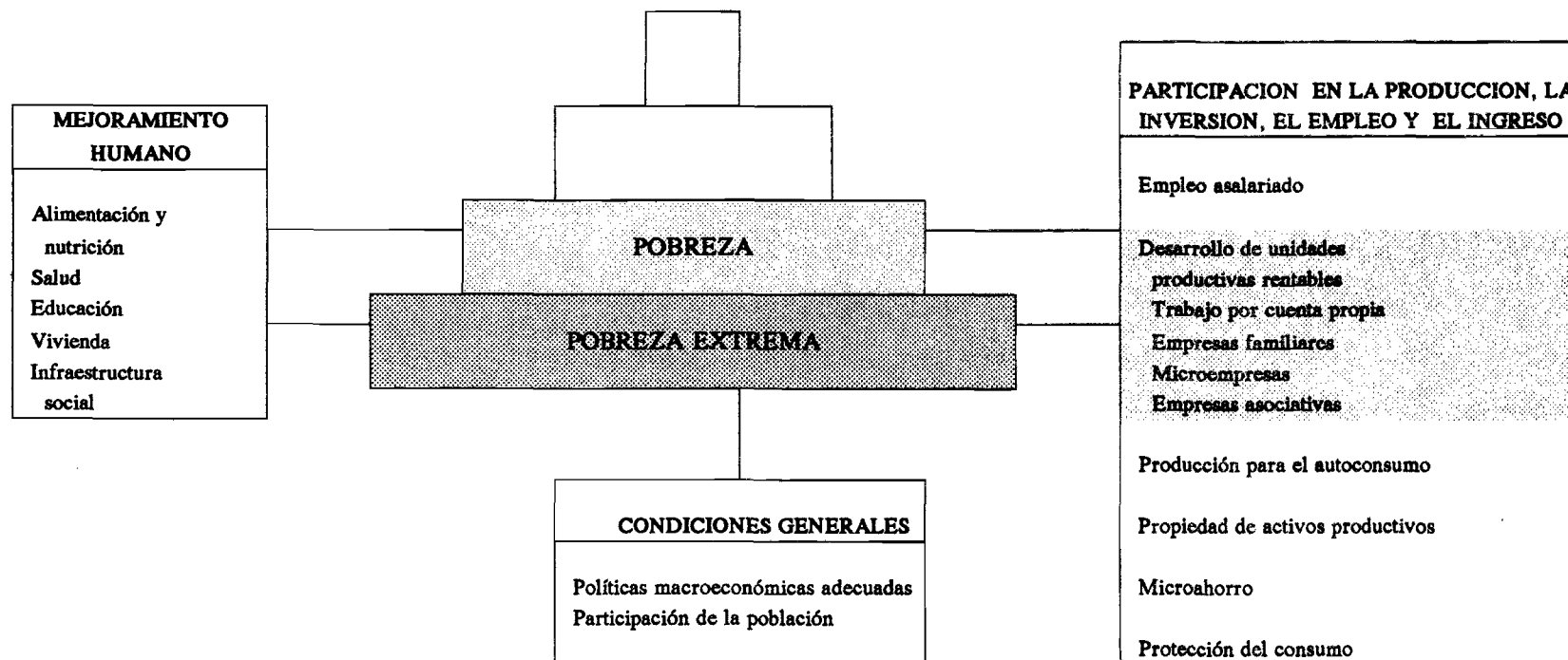
a) Los programas de mejoramiento humano y el gasto público

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

La población pobre tropieza con fuertes limitaciones para cubrir el costo de esos servicios y obtenerlos directamente del mercado. Los bajos niveles de satisfacción en esas materias afectan seriamente su desempeño como entes sociales activos y productivos. Por esa razón, de todas las políticas del Estado, la del gasto público está entre las que influyen en forma más directa sobre los grupos pobres y, dentro de ella, el gasto social particularmente.

Ante la persistencia de tan graves carencias, debe considerarse responsabilidad fundamental del Estado hacer efectivos los derechos de la población a los servicios básicos de salud, educación, alimentación y vivienda y procurar un acceso gradual a los mismos. Su cobertura, particularmente para la población pobre, debería ser incorporada en el gasto público social, y los gobiernos deberían aumentar los esfuerzos por ampliar su nivel, mejorar su aplicación y orientar mejor las asignaciones hacia los sectores más necesitados de la población. Con tal propósito,

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



deberá evitarse que en los recortes fiscales de los programas de ajuste se afecten los gastos sociales. Los fondos de inversión social, que operan ya en casi todos los países, y que en la práctica vienen a reconocer la necesidad de ampliar el gasto social, habrían de fortalecerse y de pasar a formar parte de la política de Estado de combate a la pobreza. Debería garantizarse su adecuada focalización, su aplicación transparente y apolítica, y superarse la temporalidad que se les concede actualmente para darles permanencia en el largo plazo mientras subsista el problema de la pobreza.

Los esfuerzos llevados a cabo desde hace varios años tanto por organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OMS/OPS) como por grupos de la sociedad civil (comunidades y organizaciones no gubernamentales), junto con los programas de gobierno, han favorecido el desarrollo de esquemas de atención y respuestas adecuados, sencillos y de bajo costo en este sentido. Las intervenciones que han demostrado su eficacia para atender las necesidades de los más pobres deberían ampliar su cobertura, tales como los esquemas de atención primaria a la salud, los de vacunación y saneamiento ambiental, lactancia materna, educación primaria, entre otros.

Las inversiones para el mejoramiento humano, efectuadas en algunos países de la región y dirigidas a algunos grupos de pobreza extrema, tendrían la mayor prioridad, puesto que el deterioro del desarrollo humano, además de injusto, significa una fuerte restricción para el crecimiento económico para la transformación productiva con mayor incorporación del progreso técnico y para la paz social.

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

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

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

En este sentido, el activo más abundante de que disponen los pobres es su fuerza de trabajo. El trabajo les permite recibir ingresos para su subsistencia e incorporarse a procesos productivos. Las acciones en este frente de ataque se refieren, por lo tanto, al desarrollo de actividades que permitan a la población pobre encontrar empleo asalariado o crear unidades productivas rentables y económicamente viables.

Lo anterior no impide que en algunos casos se puedan trasladar bienes de capital a grupos pobres para emprender actividades productivas, o incluso que mediante el microahorro se generen procesos de inversión.

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

i) Generación de empleo asalariado. Por la magnitud y el crecimiento de la pobreza en el Istmo Centroamericano, los países tendrían que adoptar medidas y acciones para aumentar las oportunidades de ocupación remunerada. Esto puede traducirse en tres líneas estratégicas: 1) ampliar el efecto empleo de la reestructuración productiva; 2) aumentar la ocupación que se deriva de la inversión pública optando por tecnologías eficientes intensivas en mano de obra, y 3) llevar a cabo programas específicos de empleo que absorban a grupos particularmente vulnerables o programas ocupacionales de emergencia.

1) En materia de reestructuración productiva, por el peso mayoritario que aún tiene la pobreza en las áreas rurales de los países centroamericanos, los mayores esfuerzos de creación de ocupaciones remuneradas deberán dirigirse a esas zonas, tanto promoviendo un uso más eficiente y moderno del recurso tierra, como apoyando el establecimiento de agroindustrias, industrias rurales, empresas de exportación --mediante el desarrollo de proyectos de inversión de productos no tradicionales, agrícolas, pesqueros y acuícolas-- y proyectos turísticos. Es decir, la atenuación de la pobreza centroamericana pasa por el uso más eficiente de los recursos del campo, por lo que se precisará instrumentar políticas,

programas y medidas para avanzar en un proceso de desarrollo agrícola más equitativo.

El desarrollo de empresas maquiladoras y de zonas francas también puede generar fuentes de empleo. Si en una primera fase deberían fomentarse procesos relativamente simples, en el mediano y largo plazos habrían de considerarse niveles crecientes de incorporación de progreso técnico y de valor agregado nacionales. El fomento de la maquila debe asegurar al mismo tiempo la protección de los derechos laborales y humanos de los trabajadores que participen.

Los esfuerzos para fortalecer la integración económica regional y reactivar la producción y el comercio intrarregionales deberían considerar la generación de empleos como uno de sus propósitos principales.

Cualquier aumento de la demanda de trabajadores habrá de tener un impacto positivo y de mayor efecto en los salarios que actualmente se están pagando en un número importante de empresas del sector formal, cuyo bajo nivel es también la causa de la pobreza en que vive un crecido número de familias en las ciudades.

2) Para combatir la pobreza que agobia a muchas familias de campesinos y asalariados sin tierras, que sólo pueden aspirar a una ocupación asalariada, los gobiernos podrían utilizar los distintos instrumentos de política pública que, sin caer en ineficiencias que pusieran en entredicho el proceso de modernización productiva, ampliasen el efecto empleo de la inversión gubernamental.

3) Otra opción para las áreas rurales serían los programas intensivos de mano de obra para la recuperación de los recursos naturales, que últimamente se han visto sujetos a un grave deterioro en varios países del Istmo. La reforestación, la recuperación de suelos ensalitrados o erosionados, las pequeñas obras de irrigación, la rehabilitación de carreteras y de sistemas de riego y la construcción de caminos rurales se realizan con gran eficiencia mediante tecnologías intensivas en mano de obra. Existen experiencias para su ejecución en los países del Istmo Centroamericano y sería necesario garantizar que su gestión sea realizada con el objetivo principal de crear empleos y al mismo tiempo recuperar los recursos naturales. Aunque en una primera fase sólo se genera ocupación

temporal, en el mediano plazo pueden crearse empleos permanentes para la explotación racional de los recursos recuperados. 11/

El Programa Regional del Empleo para América Latina (PREALC) de la OIT cuenta con una vasta experiencia e información sobre las opciones de generación de empleos remunerados en los países del Istmo Centroamericano. Un ejemplo de ello es la rica información sistematizada sobre programas ocupacionales de emergencia que sería de gran utilidad para la definición de opciones de empleo asalariado.

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

ii) Creación y desarrollo de unidades productivas rentables. Es necesario evitar la reproducción de las condiciones que excluyen a la población pobre de los procesos de reestructuración económica y generan concentración de la riqueza.

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

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

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

11/ Véase, CEPAL, El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648 (CONF.80/2)/Rev.1), Santiago de Chile, febrero de 1991.

La capacidad empresarial no debe ser atributo de pocos; debe estar al alcance de muchos para asegurar su participación creciente en la producción y en la inversión eficiente y sostenidamente.

Con este propósito corresponde a los gobiernos crear y promover las condiciones económicas, financieras, políticas y jurídicas que desplieguen las potencialidades productivas y la capacidad de trabajo y de gestión económica de los pobres, fortaleciendo así el ahorro de la población de bajos ingresos y la capitalización de actividades rentables.

UNA ACCION DE FOMENTO EN GUATEMALA

El Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME) constituye una respuesta del gobierno al sector informal, por la importancia y crecimiento adquirido por éste en los últimos años, de severa crisis: del 8% del PIB en 1977 representa el 20% en la actualidad, con alrededor de 300,000 microempresas y pequeñas empresas en toda Guatemala.

Mediante este programa, que vincula a los pequeños empresarios y microempresarios con organismos nacionales e internacionales, organismos no gubernamentales (ONG), fundaciones privadas y bancos, se han podido brindar los servicios de capacitación, asesoría, asistencia técnica, crédito y apoyo a la organización gremial. El programa avanza paulatinamente y ya cubre 19 de los 22 departamentos del país; en total 125 municipios. Inicialmente sólo atendía unidades productivas urbanas, pero ahora también ha extendido sus operaciones a las rurales. Atiende ya a 15,000 de los 40,000 empresarios identificados y su financiamiento asciende a 14,500,000 dólares. El logro principal de SIMME ha sido la creación de 18,000 nuevos empleos y haber consolidado 30,000 en las empresas atendidas, con énfasis en la participación de la mujer. Sin embargo, no todo es fácil: los principales problemas han surgido en el ámbito crediticio, por la falta de adecuación de la banca privada y por el crecimiento de la cartera morosa, y en el de la capacitación, por la falta de adaptación de los materiales para atender a una población en su mayoría analfabeta.

Fuente: CEPAL, "Guatemala: La microempresa, una alternativa de desarrollo (Programa SIMME)" (Yesid Barrera), Proyectos contra la pobreza (LC/MEX/G.2), mayo de 1991.

Crecientes acciones de fortalecimiento de la economía popular y de apoyo a microempresas o al sector social productivo se han venido dando en el Istmo Centroamericano. Han sido importantes en algunos países, pero sus beneficios sólo han llegado a un número muy reducido de unidades productivas, aparte de que los apoyos se han otorgado sólo para algunas de las etapas que integran el proceso productivo.

También debe tenerse presente la cuantía de las remesas del exterior, que aunque por lo general se dedican a cubrir necesidades básicas, podrían ponerse en práctica opciones que estimulen sus usos para inversión, como ofrecer incentivos para la participación directa en pequeñas empresas o constituir fondos para el otorgamiento de crédito a las pequeñas empresas. 12/

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

c) Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas influyen directa o indirectamente en la pobreza. Claro que los grupos pobres se ven particularmente afectados por las decisiones de precios y salarios, pero también por las de aranceles,

12/ Véase, CEPAL, Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, op. cit.

tipo de cambio, impuestos, subsidios, y las cuestiones monetarias y crediticias.

Los dramáticos niveles de pobreza que existen en varios países centroamericanos requieren con urgencia tener presente que en su superación no sólo interviene la política de gasto social sino la política macroeconómica completa. En tal sentido, será preciso que el diseño y la instrumentación de políticas de índole macroeconómica se hagan teniendo presentes sus repercusiones sobre la población pobre. 13/

Será esencial que al impacto de las políticas económicas sobre los pobres se le conceda por lo menos la misma atención que a su efecto sobre el sector moderno. En algunos casos se podrá rediseñar la política de que se trate de manera que, sin perder su eficacia, reduzca el efecto negativo sobre la pobreza; en otros, tendrá que pensarse en medidas compensatorias. 14/

El diseño adecuado de las políticas económicas puede disminuir las repercusiones del ajuste en los grupos pobres. Deben introducirse, por lo tanto, cuidadosas consideraciones en cuanto a la secuencia, velocidad y simultaneidad de las reformas económicas y definir en su caso, oportunamente, las medidas compensatorias. En términos generales, deberá evitarse que el peso del ajuste recaiga sobre los sectores de menores ingresos y procurarse que cualquier modificación de los términos del intercambio entre los distintos sectores de la economía favorezca, o por lo menos no los perjudique.

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

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

13/ Véase, por ejemplo, CEPAL, Política macroeconómica y pobreza (Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala) (LC/MEX/R.155/Rev.2), 12 de junio de 1989.

14/ Véase, Gabriel Siri, Las políticas de estabilización y ajuste y la pobreza en Centroamérica. Presentado en el Seminario "La dimensión social del ajuste en Centroamérica y Panamá", OIT-PREALC, ACIDI, UNICEF, Panamá, 28, 29 y 30 de octubre de 1991.

ii) El contexto económico y los mercados de productos y servicios en cuya producción hay una amplia participación de población pobre, como es el caso de la producción de granos básicos;

iii) La inserción de los pobres en el sector informal o en el formal. Convendrá prever que el resultado de las medidas macroeconómicas no desestime la creación de empleos asalariados o promueva la incorporación de los pobres en condiciones precarias de trabajo, fuera de la protección de la legislación laboral;

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

v) En la posibilidad de los pobres para acceder a los servicios sociales proporcionados por el Estado, particularmente en los campos de educación, salud y alimentación;

vi) En la intensidad y orientación de las migraciones internas e internacionales de la población de bajos ingresos, y

vii) Se precisará subrayar la importancia de que las políticas macroeconómicas no impliquen deterioro alguno de la condición de la mujer pobre, acrecentando sus responsabilidades y su carga total de trabajo, y su situación de desventaja en los mercados laborales.

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

Las experiencias en el combate contra la pobreza de los últimos años revelan el gran valor que tiene la participación activa de las poblaciones afectadas en la definición, ejecución y gestión de las acciones que las atañen. Sólo con la participación, se vuelven eficientes las acciones, se asumen con mayor interés y responsabilidad, se evitan filtraciones de recursos y resultan menos costosas. ^{15/}

Ejemplos de estas experiencias y que podrían ser más respaldadas por los gobiernos son los innumerables casos de pequeñas comunidades en los

^{15/} Véase, UNICEF y Universidad de Columbia, Del macetero al potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales, Santiago de Chile, 1986.

países centroamericanos que se unen para construir puentes, sistemas de riego, acueductos y otros, a partir de aportes financieros y técnicos que reciben de entidades públicas o de organismos privados sin fines de lucro.

UNA ACCION "DESDE ABAJO" EN HONDURAS

La participación comunitaria y los estrechos lazos de solidaridad han estado presentes en el esforzado desarrollo de la Cooperativa Agropecuaria Morcelf Limitada. Un espinoso tropiezo financiero marcó sus inicios, pero los cooperativistas lucharon contra viento y marea y con alguna asistencia técnica ensayaron distintos cultivos, aparte de los insustituibles de maíz y frijol. Hoy día se han incrementado los rendimientos de los granos básicos y se ha introducido, con buenos resultados, la caña de azúcar, el sorgo, y frutales como los marañones, ñames y tamarindos, entre muchos otros. Más allá de la mejoría en la producción, esa cooperativa hondureña se ha destacado por la construcción de viviendas, por los mismos interesados, con una aportación mínima de dinero. El sistema "debería ser empleado por los gobiernos para enfrentar este grave problema".

Fuente: CEPAL, "Honduras: Cooperativa Agropecuaria Morcelf Limitada" (Gautama Fonseca), Proyectos contra la pobreza (LC/MEX/G.2), mayo de 1991.

En la medida que se apoyen estos esfuerzos se garantizará el desarrollo del potencial de la mano de obra existente y se reducirán los gastos gubernamentales destinados a la infraestructura básica y a su operación.

Existen igualmente ejemplos de grupos organizados en cooperativas y asociaciones de productores que, por otra parte, prestan servicios para la comercialización de productos, adquisición de insumos, asistencia técnica y financiamiento a sus asociados efectiva y eficientemente.

La organización de guarderías y cocinas comunitarias representan otra modalidad participativa de gran valor para enfrentar restricciones al desarrollo de infraestructura social de apoyo.

La creciente participación de la población en el combate contra la pobreza elimina paternalismos y dependencias y genera una dinámica valiosa

para el fortalecimiento de la democracia. La participación cívico-comunitaria es un complemento indispensable para todas las acciones de los gobiernos.

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

a) Fuentes de recursos

Tomando en cuenta los grandes rezagos sociales de los países y la necesidad de revertirlos para consolidar los procesos democráticos en marcha, será sólo mediante un esfuerzo interno amplio y sostenido, con la participación de todos los sectores de la población, que se podrá tener éxito. Será preciso que las sociedades nacionales dediquen mayores recursos propios para combatir la pobreza.

Sobre el particular, se pueden considerar los siguientes mecanismos:

i) Creación de un fondo centroamericano para combatir la pobreza extrema. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) podría contribuir a la obtención de los recursos necesarios de acuerdo con los países de la región.

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

iii) Conversión de por lo menos un 10% de deuda externa para financiar el desarrollo de la producción de los pobres. Los fondos podrían ser administrados por organizaciones no gubernamentales para que se dirigieran directamente a los grupos de pobreza con un reducido margen de intermediación financiera.

El necesario y gran esfuerzo interno que debe realizarse, base para el Programa Regional y los correspondientes nacionales, podrá ser complementado con apoyo internacional de origen diverso, interesado en contribuir al proceso de pacificación y de desarrollo de la región.

b) Coordinación institucional

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

En vista de que la población en situación de pobreza es mayoritaria y para asegurar la asignación de los recursos y la ejecución efectiva de los programas, la Autoridad Social habría de incidir en la asignación de una parte también mayoritaria de los presupuestos gubernamentales. Dentro de la institucionalidad existente, la ubicación de esta Autoridad tendría que adaptarse a la organización específica de cada país, podría adscribirse a los Ministerios de Planificación o de Hacienda, o directamente a la Presidencia, o incluso vincularse con los gabinetes económicos. Los Fondos de Inversión Social podrían incorporarse a esta Autoridad.

Cabe destacar que la Autoridad Social podría tener injerencia en todos los aspectos económicos y sociales de carácter público relacionados con la pobreza. El éxito de su gestión dependería de que efectivamente controlara y manejase los recursos presupuestales mayoritarios, aunque otras instituciones se hicieran cargo de ejecutar las acciones de los programas de combate a la pobreza.

En algunos países podría establecerse un mecanismo de coordinación de acciones y recursos no sólo gubernamentales, sino también de los sectores sociales y privados, y crearse un Consejo Social.

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

c) Sistema de información económica y social

Con objeto de diseñar e instrumentar los programas, dar seguimiento y evaluar en forma periódica el impacto de las acciones que se llevasen a cabo en los países y las que se coordinasen regionalmente, se precisaría

organizar un sistema de información económica y social que habría de reflejar el estado y la dinámica de las condiciones de vida de la población beneficiada por una parte, y la estructura, características y funcionamiento de las unidades productivas en manos de la población pobre, por otra, así como su articulación con el conjunto de la economía.

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

Sería aconsejable avanzar paulatinamente en la construcción del sistema recurriendo en primer lugar a la información disponible y procurando que fuera eficiente, transparente, de bajo costo y de fácil mantenimiento.

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

La estrategia se basa en una serie de principios para adaptar las políticas a las características y necesidades de la región.

El propósito es relacionar articuladamente la eficiencia y la redistribución social con nuevos esquemas de asignación de recursos y de cooperación para el desarrollo. El gasto social se concibe no como un fondo perdido, sino como una inversión para el desarrollo que genera capital humano y activos productivos.

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

1. Las unidades productivas de los pobres como opción

Como se señaló anteriormente, el gran reto de los programas para combatir la pobreza consiste en crear paralelamente las condiciones, acciones y proyectos que permitan a la población pobre incorporarse a la producción y a la inversión y, por lo tanto, a un ingreso suficiente, seguro y sostenido.

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

Ahora bien, para provocar un cambio importante en las condiciones de pobreza por la vía del empleo asalariado, se precisaría recuperar el crecimiento, con una reactivación fuerte de las inversiones, y lograr además que éstas se concretaran en actividades dinámicas y generadoras de empleo.

En reconocimiento de ello, en los últimos años, como se mencionó anteriormente, se ha venido gestando, en varios países de América Latina, una opción potencialmente prometedora y complementaria de los esfuerzos que se realizan para la recuperación económica. Consiste en incrementar la producción y la inversión en manos de los pobres. 16/

Se trata, mediante este frente de combate contra la pobreza, de fomentar la participación de la población pobre y mayoritaria en el proceso de formación de capital y de modernización productiva. Actualmente un sector importante de esta población deriva sus ingresos de actividades de tipo informal o como pequeños empresarios del sector formal y existe un amplio potencial para el desarrollo de unidades nuevas.

16/ Véase, CEPAL, Proyectos contra la pobreza (LC/MEX/G.2), mayo de 1991.

El propósito es alentar la creación de empresas y de formas asociadas de participación popular en actividades productivas manejadas en general con poco capital, con el trabajo personal como activo principal. Significa estimular y proteger el microahorro y fomentar y apoyar proyectos económicamente viables, rentables y con mercados seguros. En el caso de las unidades en operación, las acciones deberán orientarse a elevar su viabilidad económica, la rentabilidad y, en consecuencia, las posibilidades de capitalización y generación de ingresos.

Asimismo, se busca promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las personas que derivan su sustento de las distintas formas de autoempleo o de trabajo por cuenta propia mediante la capacitación y el acceso a servicios de fomento. También significa desarrollar los recursos y formas de operación institucionales y financieros que permitan reproducir masivamente --con costos razonables de acompañamiento-- iniciativas exitosas y rentables.

Los productos y servicios de estas actividades productivas deberán reunir características de calidad y precio que les permitan competir eficientemente, a través de mecanismos de comercialización que consoliden su oferta y propicien la retención de una proporción mayor del precio de las mercancías.

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

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

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

b) Con seguridad, como ocurre con la producción artesanal y de frutas tropicales, también existen campos de actividad para el mercado externo, tradicionales y no tradicionales, donde resultan muy eficientes las fincas pequeñas o las empresas asociativas. Ejemplos de algunos productos agrícolas son el mango, la macadamia, aguacate, naranja, marañón, hortalizas, plantas ornamentales, palma africana, flores, tubérculos, etc., casos en los que adquiere particular importancia la formación de empresas asociativas para la comercialización y exportación de productos.

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

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

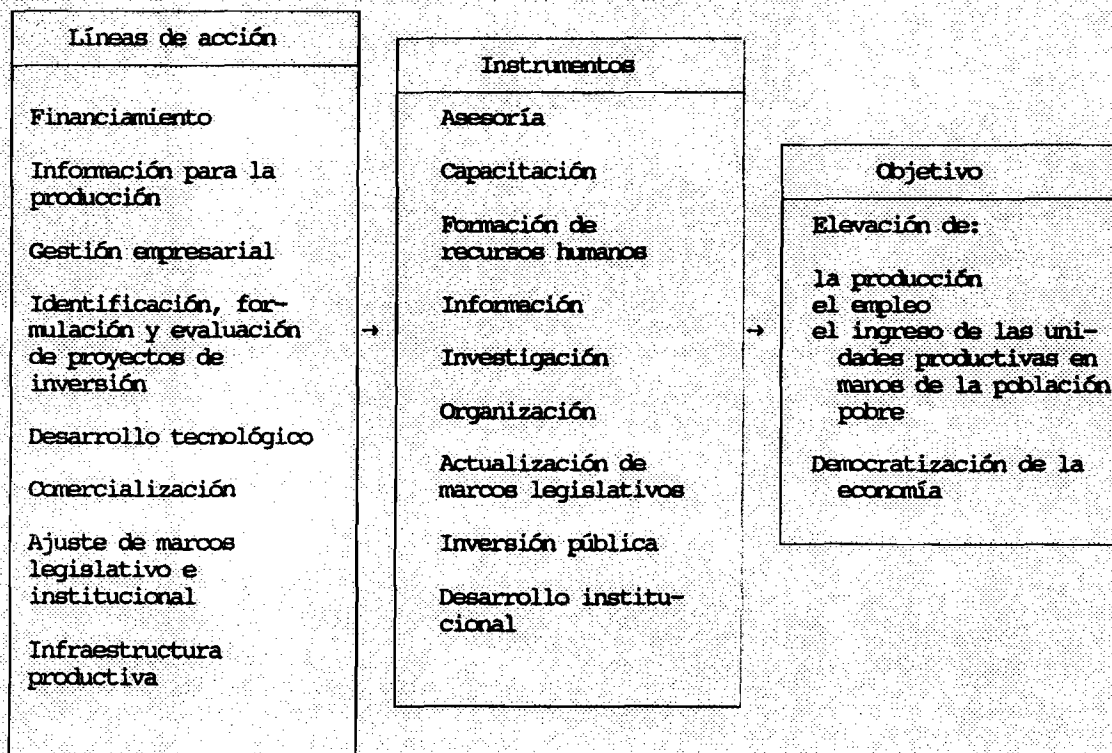
2. Líneas de apoyo

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

El fortalecimiento y promoción de los servicios implícitos en varias de las líneas de apoyo, que se proponen a continuación, contribuirían a ampliar el número de unidades productivas en manos de la población pobre, a elevar la productividad y alentar la modernización de las unidades que actualmente operan en el sector informal y formal. Permitirían reducir los costos de transacción implícitos en la puesta en marcha y en la operación de pequeñas unidades al generar una nueva institucionalidad con amplia participación social y acorde a las características de ese tipo de proyectos.

El resultado final sería el aumento de oportunidades de empleo y la elevación de los ingresos de la población que actualmente realiza actividades por su cuenta o en microempresas y empresas de tipo familiar. A su vez, el fortalecimiento de este sector de producción podría ampliar las oportunidades de empleo asalariado y mejorar los salarios de los trabajadores ocupados por las unidades producción rentables de pequeña escala y asociativas.

LINEAS DE ACCION PARA EL FOMENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS EN MANOS DE LOS POBRES



Se plantean ocho líneas principales de apoyo:

a) Financiamiento

El establecimiento de mecanismos de financiamiento ágiles, sencillos y oportunos y de instrumentos de captación de recursos para y de los sectores de menores ingresos puede resultar en una actividad de extraordinario potencial económico. En esta materia han sido exitosos los fondos de financiamiento para proyectos productivos, los fondos de garantía, la creación de tarjetas de crédito rápido y los esquemas de crédito "a la palabra". Asimismo, los "bancos comunales", las cooperativas de ahorro y crédito y las uniones de crédito son instrumentos bancarios de gran utilidad para operar el financiamiento hacia pequeñas unidades y empresas asociativas. 17/

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

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

CREDITO PARA EL SECTOR INFORMAL EN EL SALVADOR

En El Salvador se ha instrumentado con éxito el "Programa de Asistencia Crediticia para Pequeños Productores y Comerciantes", de la Federación de Asociaciones Cooperativas (FEDECACES). Tanto las 48 cooperativas que la integran como sus miembros --microempresarios informales, en su mayoría-- han eliminado la necesidad de acudir a los onerosos prestamistas, que representaban su única opción de acceso al crédito.

Mediante un aporte mayoritario de un cooperante externo --y el resto proveniente de una contribución de FEDECACES-- se creó una línea revolvente de crédito, además de los mecanismos de apoyo técnico colaterales. El objetivo principal del proyecto es proporcionar asistencia técnica y financiera a 300 miembros del sistema FEDECACES para la creación o expansión de pequeñas unidades de producción artesanal, comercial o de servicios.

Característica distintiva de la Federación es el rango de institución financiera de crédito que la posibilita a recibir fondos del Banco Central de Reserva y de organismos internacionales, recursos que luego pone a la disposición de los solicitantes. La Federación financia a las cooperativas, que dejan sus activos en garantía, y éstas a sus miembros. Para ello se requiere un estudio de factibilidad, llenar una serie de requisitos y la aceptar la asistencia técnica de FEDECACES. Las condiciones de los créditos son razonables.

Con este sistema se ha demostrado la efectividad de un programa crediticio para el sector informal que contribuye directamente a la generación de empleo.

Fuente: CEPAL, "Programa de Asistencia Crediticia para el Sector Informal con el Sistema FEDECACES de Cooperativas de Ahorro y Crédito en El Salvador" (Héctor David Córdoba), Proyectos contra la pobreza (LC/MEX/G.2), mayo de 1991.

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

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

Con el propósito de ayudar al proceso de capitalización de la población pobre, debería alentarse la creación de bancos de tierra y de bancos de equipo y herramientas, así como facilidades de crédito para infraestructura productiva.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con el Fondo de Microproyectos en apoyo a actividades productivas de este tipo que actualmente no tienen acceso al crédito convencional.

b) Información para la producción

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

c) Gestión empresarial

Otra área que requiere desarrollarse es la capacidad de gestión empresarial para microempresas y unidades asociativas. Resulta indispensable ayudar a una proporción importante de la población pobre a convertirse en pequeños empresarios con capacidad de toma de decisiones, de organización, de control administrativo de la gestión y de la calidad de la producción, de aprovechamiento de información, de manejo de proveedores y de clientes, entre otros aspectos. Es en el desarrollo de capacidades gerenciales en donde radica principalmente la posibilidad de autonomía, viabilidad económica y permanencia de las pequeñas unidades productivas y a las empresas asociativas. Debe ponerse el mayor empeño para detectar o desarrollar metodologías efectivas para la formación de pequeños empresarios y gerentes. El fomento a empresas de servicios que puedan colaborar en una mejor gestión administrativa, como son las de contabilidad, mercadotecnia y servicios de cómputo, contribuiría a superar fuertes carencias en este campo.

El Fondo de Desarrollo Social del BCIE podría apoyar un esfuerzo regional de educación y formación de pequeños empresarios.

d) Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión

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

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

En tal sentido, es imprescindible contar con proyectos factibles y rentables, elaborados a partir de metodologías que respondan a las especificidades de este tipo de unidades productivas, que tomen en cuenta

los intereses particulares de las personas y grupos interesados, y sus recursos de trabajo como "capital" principal. Para el desarrollo de los proyectos deberían considerarse los recursos naturales y de infraestructura productiva de que pudieran disponer las personas y grupos pobres. Esto último es particularmente cierto para la población rural que pudiese tener, además de tierra, minas, bosques o recursos pesqueros.

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

e) Desarrollo tecnológico para la producción y la gestión administrativa

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

Dentro de esta línea de apoyo se considera la capacitación y adiestramiento de la población ocupada en este tipo de unidades productivas, en forma masiva, con el objetivo de elevar sus niveles de calificación y adquirir la capacidad para absorber el progreso técnico que implica la modernización. Contribuiría a la formación de capital humano, ya que en la medida que la población pobre sea incorporada o expuesta en forma masiva al manejo de equipos, a procesos de trabajo para la producción para el mercado y a sistemas administrativos organizados, se crearán las bases necesarias para inversiones en actividades más complejas.

f) Comercialización

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

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

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

Es necesario eliminar las barreras que impiden a los pequeños productores organizarse para la comercialización, y alcanzar las condiciones de competitividad adecuada en los mercados.

UNA COOPERATIVA EJEMPLAR

El éxito de la cooperativa "Unión de Cuatro Pinos" ha llamado la atención de expertos en la problemática campesina y en la producción en minifundios. Constituida en 1979, esta cooperativa de Santiago Sacatepéquez, en las cercanías de la ciudad de Guatemala, está integrada por unos 1,700 pequeños propietarios indígenas del grupo kakchiquel y de origen extremadamente pobre.

El éxito de "Cuatro Pinos" radica tanto en haber sabido conquistar los mercados de hortalizas frescas de Estados Unidos y, en menor medida, Canadá, con productos empacados de diversas marcas, como en la originalidad de su organización interna.

La conversión hacia cultivos de exportación --como la arveja china (snow bean), principalmente, la arveja dulce, el brócoli, el ejote francés y el zucchini-- significó relegar el cultivo tradicional de maíz y frijol de autoconsumo. Con todo, en la actualidad los asociados de la cooperativa los producen en mayor cuantía que sus vecinos.

La asistencia técnica del "Grupo Suizo" estuvo presente en los inicios del proyecto que surgió de una situación de urgencia: el terremoto de Guatemala. Los sentimientos de solidaridad se habían desarrollado. Así, se dejó a las comunidades indígenas la iniciativa de diseñar la cooperativa, tras la capacitación de sus líderes. Su organización no es muy compleja pero tiene la originalidad de que todos los órganos representativos de la base tienen un poder de decisión real sobre la política de la empresa.

Existe un gran orgullo de ser socio de "Cuatro Pinos". Los socios nuevos que excepcionalmente se admiten deben asumir importantes obligaciones, que van desde la asistencia a asambleas y el apoyo a jornadas voluntarias de trabajo, hasta la adopción de estrictas pautas técnicas relativas al uso de agroquímicos, dadas las exigencias de los mercados externos. La cooperativa no recibe actualmente apoyo técnico o financiero.

Se puede concluir con unas cuantas cifras sobre el éxito de "Cuatro Pinos": ingresos por 4 millones de dólares, utilidad de 23% del capital propio, duplicación en 10 años de la mano de obra absorbida, tanto de trabajadores familiares (en su mayoría mujeres) como de contratados, con salarios reales crecientes.

En el campo social se advierte un mejor nivel de vida de los socios: en la cooperativa se cuenta con cuatro médicos, se han construido ocho policlínicas y se administra una farmacia. El nivel de instrucción de los socios y de sus familias también es mayor.

Fuente: CEPAL, "Desarrollo con equidad. El caso de la cooperativa Unión de Cuatro Pinos, de Santiago de Sacatepéquez" (Alberto Hintermeister), Proyectos contra la Pobreza, Anexo (LC/MEX/G.2/Add.1), mayo de 1991.

g) Cambios al marco regulatorio

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

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

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

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

Lógicamente, la mayoría de las acciones a desarrollar en esta línea son responsabilidad directa del Estado.

h) Infraestructura productiva

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

Existe un número creciente de experiencias valiosas de la participación comunitaria en la construcción y mantenimiento de infraestructura productiva en las que se recuperan modalidades de solidaridad de las culturas tradicionales.

Las ocho líneas de apoyo mencionadas se suministran a la población por medio de varios instrumentos que se convierten en "servicios de apoyo". Los mecanismos tradicionalmente más poderosos y respecto de los cuales actualmente se dispone de metodologías avanzadas que facilitan los procesos para transferir conocimientos y desarrollar capacidades en varias de las líneas mencionadas son la asesoría, la asistencia técnica, la capacitación y la formación de recursos humanos.

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

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

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

ACCIONES DE CADESCA EN APOYO A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

CADESCA ha trabajado la problemática social desde un planteamiento multisectorial. El campo de la informalidad, fundamentalmente por medio de proyectos de apoyo a la micro y pequeña empresa, contempla aspectos que tocan diversas áreas, como organización, capacitación, financiamiento, comercio, tecnología, información e inversión, porque sólo de esta manera es posible la concepción de soluciones integrales que no ataquen únicamente los síntomas del problema, sino que vayan directamente a las causas.

En la III Reunión Ordinaria de CADESCA (Panamá, abril de 1986) se dio mandato al Comité para emprender trabajos de carácter prioritario en seis sectores, entre los cuales destaca el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

Los esfuerzos emprendidos están concebidos sobre la base de abrir oportunidades empresariales más que donar regalos asistencialistas. La idea central es resolver ciertos problemas básicos de exclusión de las potenciales microempresarios de las actividades y servicios productivos. En particular, brindar más oportunidades de acceso al financiamiento, a la capacitación empresarial, a la transferencia tecnológica y al mercado para que las iniciativas empresariales de los sectores pobres puedan germinar con sanidad económica y capacidad de crecimiento autónomo.

A través de un amplio e intenso proceso de consulta con los gobiernos y los organismos subregionales de integración, se acordó un esquema para la promoción de acciones sobre la base de seis "ejes", cada uno de los cuales sería considerado como un proyecto en su racionalidad individual.

Los ejes incluyen los siguientes aspectos:

- a) Producción y mercados
- b) Financiamiento
- c) Información comercial y tecnológica
- d) Capacitación y actualización
- e) Fortalecimiento tecnológico
- f) Fortalecimiento institucional

Tres de estos proyectos (capacitación, red de información y financiamiento) han sido aprobados por diversos foros, incluyendo el del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), y CADESCA está gestionando la cooperación para su ejecución.

Fuente: CADESCA, Informalidad-Micro y pequeña empresa, presentado en el Seminario "La dimensión social del ajuste en Centroamérica y Panamá", OIT-PREALC, ACDI, UNICEF, Panamá, 28 a 30 de octubre de 1991.

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



Anexo**ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO DE UNIDADES PRODUCTIVAS
RENTABLES MANEJADAS POR LOS POBRES**

Para llevar a cabo las líneas de apoyo presentadas en la sección IV se sugiere la elaboración de estrategias nacionales específicas de fomento.

En la actualidad, la oferta de servicios de apoyo para las unidades productivas en manos de la población pobre, a pesar de ser escasa, se obtiene de diversos agentes sociales: instituciones públicas, ONG, organizaciones de productores y agentes privados.

De lo que se trata es de estructurar orgánicamente y de ampliar esa oferta, con altos niveles de calidad y eficiencia, y de favorecer el acceso a la misma mediante sistemas de información adecuados y accesibles. Consiste, por lo tanto, en establecer sistemas integrados de servicios en cada país para apoyar a las pequeñas unidades de producción y a las empresas asociativas.

Los objetivos específicos serían los siguientes:

a) Diseñar e iniciar el funcionamiento, en cada uno de los países del Istmo, de un sistema integrado de servicios dirigido a fomentar empresas rentables y económicamente viables de pequeña escala y asociativas de la población pobre, tanto en las zonas rurales como urbanas;

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

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

d) Diseñar y poner en funcionamiento mecanismos que faciliten y promuevan el conocimiento y el intercambio de experiencias con relación a la producción en pequeña escala y en empresas asociativas.

En vista de que la pobreza en Centroamérica es mayoritariamente rural, se precisaría que la estrategia de fomento asignara alta prioridad a las zonas rurales, particularmente a las más pobres. Es imprescindible que el sistema de servicios tome en cuenta las diferencias entre los

sectores rurales y urbanos, puesto que cada uno tiene sus necesidades y particularidades propias. Asimismo deberá adecuar sus mecanismos operativos, sus contenidos y sus formas de acceso a la cultura de la población que será atendida.

Dentro de la estrategia, los gobiernos deberán asumir una función de fomento hacia la actividad productiva de la población pobre. Asimismo, habrán de revisar las regulaciones de las actividades productivas que inciden sobre los grupos pobres. Participarán también activamente en la definición y manejo de los mecanismos operativos, junto con las ONG, las asociaciones de productores y otros actores sociales. Los municipios, como organismos de gobierno locales, podrán contribuir ampliamente a la promoción y apoyo de iniciativas y proyectos productivos de pequeña escala y asociativas.

Las ONG y asociaciones respectivas, por su parte, operarían como organismos intermedios asumiendo la prestación de los servicios de apoyo a los pequeños empresarios y a los productores y trabajadores asociados. El uso de esos servicios y su combinación serían escogidos por cada beneficiario de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Se propone crear una Unidad Técnica Regional que proporcione el apoyo técnico necesario a los gobiernos y a las ONG existentes en los países. Esta Unidad tendría personal muy calificado para colaborar en el diseño y la instrumentación de los sistemas de servicios. También recogería, documentaría y difundiría las experiencias y las metodologías que hubieran tenido éxito y colaboraría en la formación de los cuadros del sistema.

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

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

Sus principales funciones serían las siguientes:

- a) Propiciar mecanismos diversos de comunicación e intercambio;
- b) Gestionar recursos financieros para el desarrollo de unidades productivas;
- c) Desarrollar canales de vinculación entre los oferentes y los demandantes de los servicios de apoyo;
- d) Promover la formación de recursos humanos, el desarrollo de metodologías, tecnologías y sistemas de información adecuados y procurar la profesionalización de los servicios de apoyo;
- e) Favorecer la eliminación de barreras y sesgos;
- f) Propiciar la coordinación y concertación entre los agentes sociales que ofrezcan servicios de apoyo;
- g) Diseñar y operar sistemas de información;
- h) Analizar y divulgar información jurídica, y
- i) Establecer y operar un sistema de seguimiento y evaluación de impacto, con un flujo de información estadística básica, un sistema de cuentas económicas de las actividades productivas, y otro de identificación de problemas y necesidades de las unidades productivas.

