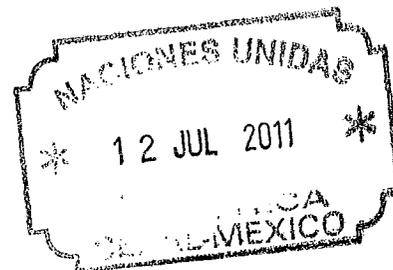


Febrero de 1990

RETO DE UNA POLITICA DE ATAQUE FRONTAL
A LA POBREZA EN CENTROAMERICA

Gabriel Siri



El autor es Director de la Subsección en México de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INDICE

	<u>Página</u>
El problema de la pobreza en la región	1
Vertientes principales de confrontación a la pobreza	5
1. El aumento de la productividad del sector pobre	7
2. La promoción de la actividad comunitaria y cívica	10
3. El gasto público en el área de servicios sociales	12
4. Las políticas gubernamentales	14
Acciones complementarias indispensables	18

La situación de pobreza extrema en que vive gran parte de la población de los países centroamericanos y su agravamiento durante la presente década hace imperante una toma de conciencia que conduzca a encarar con seriedad el problema. La CEPAL no cuenta con recetas; ciertamente no tiene soluciones de validez general. Lo que busca es compartir experiencias e hipótesis de trabajo que puedan ser útiles a funcionarios gubernamentales y agentes del sector privado que trabajan en este campo. El propósito principal de esta nota es plantear un panorama amplio de políticas que pueda servir de marco de referencia a un ataque frontal a la pobreza, y destacar algunas de las vertientes de acción que parecen tener más trascendencia y viabilidad.

El problema de la pobreza en la región

Es una realidad evidente que uno de los problemas más graves que confrontan los países centroamericanos es el estado de miseria en que se encuentra gran parte de su población. La situación no sólo afecta a los contingentes pobres de la sociedad, sino que incide en el bienestar general de los países. La condición económica, social y política en que se encuentran los grupos más pobres constituye la principal fisura de la sociedad centroamericana. Más aún, el principal problema económico de la región es claramente el hecho de que más de la mitad de la población produce muy poco y en consecuencia consume muy poco, o en otras palabras que la economía no utiliza el capital humano existente y no desarrolla su potencial de mercado interno.

Es innegable que durante las tres primeras décadas de la posguerra, Centroamérica se modernizó, experimentó un intenso proceso de urbanización y

de formación de núcleos de clases medias, y comenzó, gracias a la industrialización, a establecer nuevos polos impulsores del desarrollo. Sin embargo, a pesar de los importantes logros alcanzados en crecimiento y modernización, e inclusive, de los avances en la cobertura de servicios de educación y salud, amplios estratos sociales quedaron marginados de los beneficios de la expansión económica.

Así, las carencias sociales ya alcanzaban un grado alarmante antes del inicio de la crisis actual, a finales de la década pasada. El patrón productivo seguido por la región centroamericana, con su tendencia en gran medida concentradora y excluyente, condujo a que más de una tercera parte (y en algunos países más de la mitad) de la población se encontrara en condiciones de extrema pobreza. ^{1/} Aun al final de la época considerada como la más exitosa en el desempeño económico de Centroamérica, casi dos de cada tres habitantes no cubría satisfactoriamente sus necesidades elementales de mínimo bienestar.

La crisis de los ochenta ha ocasionado un deterioro aún mayor en las condiciones económicas y sociales de la población. Los niveles de ingreso de

^{1/} Proporción de la población centroamericana en condiciones de pobreza hacia 1980.

	Total	En situación de extrema pobreza	Cuyos ingresos no cubren necesidades básicas
Guatemala	63.4	31.6	31.8
El Salvador	68.1	50.6	17.5
Honduras	68.2	56.7	11.5
Nicaragua	61.5	34.7	26.8
Costa Rica	24.8	13.6	11.2
Panamá	53.9	23.7	30.2
<u>Total</u>	<u>60.4</u>	<u>37.7</u>	<u>22.7</u>

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

la región se han prácticamente estancado. Para Nicaragua y El Salvador, el ingreso per cápita es hoy día inferior al alcanzado un cuarto de siglo atrás. La caída del empleo, la disminución de los salarios reales y la restricción en la disponibilidad de recursos fiscales destinados a satisfacer necesidades sociales, han resultado en un aumento considerable en el número de pobres. En algunos países donde se cuenta con estadísticas recientes (Guatemala, Honduras), el porcentaje de pobres en la población total parece haber aumentado alrededor del 10%. En todos los países el salario real ha caído durante el período 1980-1989 --a menos de la mitad en Nicaragua y El Salvador--.

Un reflejo del deterioro social en Centroamérica han sido las enormes migraciones de población. Huyendo de los conflictos armados y en busca de empleo y de mayor ingreso, más de un millón de centroamericanos ha emigrado durante la presente década a otros países de la región, México y Belice. Asimismo, se estima que alrededor de un millón y medio de personas han salido hacia Estados Unidos. Más aún, las cifras de desplazados dentro de sus propios países alcanzan cerca de un millón de personas. Se calcula que alrededor de 14% del conjunto de la población de Guatemala, El Salvador y Nicaragua se ha trasladado a otros países de Centroamérica, o ha debido desplazarse internamente. 2/

La situación precaria en que se encuentra buena parte de la población se debe no sólo a las características inherentes al patrón productivo, sino también a la insuficiencia de la acción del Estado. Las políticas dominantes han tendido a concentrar la acción gubernamental en las tareas "más importantes" y canalizar los beneficios económicos hacia los más capacitados

2/ Véase, J. R. Vargas, A. Arene, J. Buenrostro, S. Montes, D. Nieto, El Impacto Económico y Social de las Migraciones en Centroamérica, ACNUR/CEPAL/PNUD, México, mayo de 1989 (documento inédito).

para absorberlos. El grueso de las actividades de los gobiernos ha estado tradicionalmente orientado a favorecer a los estratos modernos de las sociedades. Del caudal de bienestar promovido por el sector público, poco ha alcanzado a beneficiar a los más necesitados. Ello se ha debido no sólo a que, en términos prácticos, los grupos pobres no han tenido canales para transformar aspiraciones legítimas en proyectos de acción gubernamental, sino a la dinámica característica del proceso de gobernar en nuestros países, en la que el Estado centra prioritariamente su atención en los objetivos de mantener la estabilidad y hacer crecer al país.

En suma, 30 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 mejorar satisfactoriamente la situación social. Sin dejar de reconocer que los retos que deben encararse en un período de recesión son mucho mayores, 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 estrategia que aquí se esboza gira precisamente en torno a estas acciones ad hoc, sin pretender soslayar la prelación de objetivos de estabilización y de crecimiento económico que han establecido los gobiernos. En cambio, sí intenta incorporar un ingrediente complementario a las estrategias de crecimiento económico tradicionales, ya que el sector moderno de las economías se vería beneficiado, aun en el corto plazo, por el aumento del poder de compra del sector más pobre de la población, a la par que se

lograría atenuar las tensiones sociales que crean incertidumbre en los empresarios.

Vertientes principales de confrontación a la pobreza

El ataque a la pobreza requerirá avanzar simultáneamente en los siguientes frentes. No obstante que las políticas y acciones requeridas están necesariamente interrelacionadas, para fines de presentación se clasifican a continuación, en cuatro grandes vertientes:

1) Las acciones conducentes a desarrollar actividades económicas rentables y aumentar la producción, la productividad y por ende el ingreso del sector privado pobre;

2) Las actividades cívicas resultantes de la asociación comunitaria de la población;

3) El gasto público en infraestructura y servicios en salud, educación y vivienda; y

4) Las políticas gubernamentales, tanto las macroeconómicas como las directamente orientadas a favorecer a los estratos pobres de la población.

Las últimas dos de estas cuatro líneas de acción caen claramente bajo la égida del sector público: las políticas y los gastos gubernamentales. Las primeras corresponden más bien a la esfera del sector privado: el aumento de la producción y productividad, y la acción comunitaria. No obstante, le corresponde también al Estado estimular estos dos frentes.

ATAQUE FRONTAL A LA POBREZA: VERTIENTES PRINCIPALES DE ACCION

PRODUCCION, EMPLEO Y REMUNERACIONES DE LOS POBRES	ACCION CIVICA Y COMUNITARIA	GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES	POLITICAS GUBERNAMENTALES
AUMENTO DE LA PRODUCCION, PRODUCTIVIDAD E INGRESO, Y PARTICIPACION EN LA FORMACION DE CAPITAL DE LOS ESTRATOS POBRES DE LA POBLACION.	DESARROLLO "DESDE ABAJO": ACCION LIBRE DE LOS POBRES ASOCIANDOSE PARA EL LOGRO DE SU PROPIO DESARROLLO.	GASTOS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS EN: - EDUCACION - SALUD - VIVIENDA - OTROS (SANEAMIENTO AMBIENTAL, CAMINOS RURALES, ETC.)	i) POLITICAS MACROECONOMICAS (MONETARIAS, CAMBIARIAS, ARANCELARIAS, ETC.) ii) POLITICAS ORIENTADAS HACIA LOS POBRES (PRECIOS, SALARIOS, PRECIOS DE GARANTIA, ETC.) iii) CAMBIOS ESTRUCTURALES (REFORMA AGRARIA, ETC.)

MARCO DE ACCIONES COMPLEMENTARIAS INDISPENSABLES

FIRME DECISION POLITICA AL MAS ALTO NIVEL.

ESTABLECIMIENTO DE ORGANISMO PROMOTOR Y COORDINADOR:

ACCION DEL GABINETE ECONOMICO.

FORMACION DE EQUIPO PERMANENTE DE TRABAJO A MUY ALTO NIVEL.

ELIMINACION DE OBSTACULOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES.

ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INDICADORES SOBRE LA POBREZA.

1) El aumento de la productividad del sector pobre

Los pobres de los países centroamericanos contribuyen significativamente a la producción, tanto como asalariados, pequeños productores u oferentes de servicios. Sin embargo, su productividad es muy baja. Quizás el elemento central de una estrategia de combate a la pobreza es el aumento de la productividad, y por ende del ingreso, de la población pobre. Más concretamente, se trata de aumentar el rendimiento del jornalero, estimular la producción de alimentos en pequeñas propiedades, promover la industria rural, modernizar el sector informal, etc.; todo ello para satisfacer la legítima aspiración de un amplio sector de la población a aumentar sus ingresos y consumos.

No obstante los obstáculos que ello entraña, es necesario también tratar de aumentar la participación de los pobres en el proceso de formación de capital. Es bien sabido que la fuerte baja de la inversión pública y privada durante la presente década, y la consiguiente descapitalización del aparato productivo, es uno de los problemas más graves que confrontan las economías centroamericanas. No sólo hace falta recuperar los niveles de inversión sino reestructurar el proceso de capitalización, de manera que los sectores pobres logren formar parte del sistema. Un desarrollo equitativo y permanente se logrará únicamente por la vía de la participación de las clases pobres en el proceso de formación de capital y de modernización productiva.

Cabe observar que los sistemas tradicionales de producción en América Central, incluso algunos orientados a ofrecer bienes y servicios para los pobres, han tendido a ser regresivos. De mantenerse el mismo patrón productivo, aunque se reorientase el destino de los bienes, se estarían reforzando las condiciones originales de exclusión que generaron la pobreza. Para "desbloquear" el proceso de formación de capital, convendría alentar

distintas formas asociativas de participación popular en actividades productivas, 3/ fomentar la creación de pequeñas empresas manejadas por empresarios con poco capital, y estimular y proteger el microahorro. Todas estas iniciativas deben priorizar el concepto de rentabilidad --proyectos económicamente viables--. No se trata de dejar las empresas productivas al gran capital y los pequeños negocios de subsistencia a los pobres.

Uno de los elementos centrales de una estrategia que pretenda aumentar la producción del pequeño empresario es la política financiera. Sin embargo, la definición de "cuánto, cómo y a quién" dar crédito se vuelve crítica en períodos en que los gobiernos tratan de reducir los desequilibrios monetarios mediante programas restrictivos de ajuste, en los cuales, como resultado de la menor disponibilidad de crédito, tiende a arreciar la competencia por los recursos entre los sectores modernos de la economía.

La política financiera debe fomentar instrumentos de captación que posibiliten una participación de los pobres en proyectos productivos. En este sentido, cabe aprovechar instrumentos bancarios, por ejemplo, cooperativas de ahorro y crédito, que puedan contribuir a la intermediación de recursos financieros, sirviendo de garantía de la utilización adecuada de los mismos. Por otra parte, es bien sabido que no basta con aumentar el crédito bancario hacia empresarios pequeños y del sector informal, sino que es necesario acompañarlo con asesoría técnica y programas de capacitación en aspectos gerenciales, productivos, comerciales y de organización de productores. En el ámbito de la capacitación técnica, la cooperación externa puede jugar un papel importante.

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

Un fuerte potencial de inversión y microahorro para los pobres lo constituyen los grandes flujos de remesas provenientes de centroamericanos, particularmente salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses que han emigrado hacia los Estados Unidos. Más aún, dado que las remesas se orientan en gran medida hacia la mujer centroamericana, su aprovechamiento en actividades productivas favorece directamente y de manera más permanente al núcleo familiar. Actualmente, las remesas del exterior se dispersan entre cientos de miles de familias de bajos ingresos y se orientan, fundamentalmente, hacia el consumo primario de alimentos y vestuario. Ciertamente, esta fuente de ingresos ha contribuido a aliviar los efectos de la crisis económica sobre los estratos pobres. No obstante, estos recursos se han destinado, en muy escasa medida, al financiamiento de la formación de capital y, más que un motor de desarrollo, han sido una válvula de escape a las presiones sociales que ha dado origen la crisis. 4/

Cabe señalar asimismo, que las cooperativas de ahorro y crédito han dado buenos resultados como agentes y como intermediarios financieros en varios países centroamericanos. Existen en América Central alrededor de 450 cooperativas con más de 400 mil asociados que mueven una cartera total de préstamos de más de 120 millones de dólares.

Es importante recalcar que el énfasis en aumentar la productividad de los pobres se basa en la creación de nueva producción e ingreso más que en la distribución del ingreso existente. La propuesta no es una concepción "en contra" de un sector determinado, sino en favor del conjunto de la economía y de su estabilidad a largo plazo. Esta iniciativa repercutirá sobre la oferta global y también sobre la demanda, al ampliarse el mercado interno. Dado que

4/ Véase, CEPAL, Las remesas, la economía familiar y el papel de la mujer: El caso de El Salvador (IC/MEX/L.91), septiembre de 1988.

la pequeñez de los mercados es uno de los obstáculos principales al desarrollo industrial de los países del área, es indudable la necesidad de ampliar el mercado interno de productos manufacturados, por la vía de elevar el ingreso de la gran masa de población que consume muy poco. Se trata así de una estrategia de eficiencia económica que busca maximizar a mediano plazo el crecimiento de todos los sectores de la economía. La experiencia reciente de nuestros países centroamericanos enseña que un proceso de crecimiento es altamente vulnerable de no disminuir la brecha que separa a la masa pobre de la población de las clases más privilegiadas.

Debe reconocerse que el énfasis en asegurar el crecimiento de un sector poblacional de la economía, indudablemente restaría transferencias estatales a los grupos tradicionalmente mejor organizados. Aun así, es probable que las clases medias altas y los empresarios industriales continuarán siendo los usufructuarios principales del ejercicio gubernamental y de los beneficios del desarrollo económico. En todo caso, el empresario progresista centroamericano tiene la capacidad y la flexibilidad requeridas para resolver, por cuenta propia, muchos de los "cuellos de botella" que pudieran presentarse.

2) La promoción de la actividad comunitaria y cívica

Toda política que aspire a combatir la pobreza con eficacia y en forma sostenida, debe basarse inevitablemente en la plena y responsable participación de los propios grupos poblacionales a que pretende beneficiar; es indispensable que estos grupos sociales se transformen en autores y ejecutores de estrategias y proyectos productivos para su propio beneficio. Se trata de fomentar un proceso de organización social del sector privado pobre, respaldado con acción subsidiaria desde afuera del Estado. Hace falta crear las condiciones políticas legales, y los mecanismos técnicos y

financieros para que el proceso de organización y participación social se dé y se creen organizaciones permanentes que aseguren la participación popular en la solución de problemas locales y nacionales; por ejemplo, empresas cooperativas, federaciones sindicales, asociales de consumidores, de padres de familia, de defensores de la naturaleza, etc.

En este campo, las organizaciones no gubernamentales han sido no sólo el vehículo de la cooperación cívica internacional --de pueblo a pueblo-- sino han jugado un papel de mucha consecuencia en el desarrollo "desde la base" (grassroots) de las comunidades pobres en Centroamérica. Su estrategia de trabajo en el logro de avances concretos, a nivel local, ha enfatizado la flexibilidad y el pragmatismo y la participación de los propios beneficiados. Cabe señalar que muchas de estas organizaciones han surgido como respuesta a la crisis económica que atraviesa la región y su acción ha mitigado el impacto negativo de la misma y del ajuste recesivo. ^{5/}

Asimismo, es importante subrayar el éxito de algunas campañas de alfabetización y programas de mejora de la salud a través de grandes movilizaciones sociales. Si bien su coordinación ha estado en manos del gobierno, su éxito descansa sobre la acción comunitaria y cívica, permitiendo mejoras notables en el bienestar de los más desfavorecidos con relativamente bajo impacto presupuestal.

Al apuntar a la necesidad de una forma más amplia de concebir la política social, existe el peligro de caer en soluciones paternalistas impuestas de "arriba hacia abajo" o de viciar desde el comienzo, el programa de combate a la pobreza, convirtiéndolo en una maquinaria política. Al contrario, se trata de una estrategia que permita, y en lo posible promueva,

^{5/} Véase, el discurso de Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ante el Consejo de la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1989.

un auténtico desarrollo cívico y social desde la base, estimulando la acción libre e innovadora de los ciudadanos en el logro de su propio bienestar y el de su comunidad.

3) El gasto público en el área social

En los últimos años, las asignaciones del gasto público destinadas a la salud, la educación y la vivienda se han reducido sustancialmente debido a la crisis económica que atraviesa la región y, en cierta medida, a las políticas recesivas de ajuste. 6/ La cobertura y la calidad de los servicios sociales han caído, y han comenzado a registrarse en algunos países retrocesos en los indicadores sociales más importantes. Es preocupante lo que ello significará en el desarrollo de mediano y largo plazo de la región.

Una de las razones de la insuficiencia de la política fiscal ha sido la baja recaudación fiscal en algunos países centroamericanos (el caso extremo es Guatemala, donde las recaudaciones representan el 7-8% del PIB), situación que se ha visto agravada por la caída del producto durante la presente década.

Dada la restricción de recursos fiscales que conllevan las políticas de ajuste en un período de crisis financiera, no es fácil plantear ampliaciones del gasto público en el área social --con excepción de transferencias originarias del presupuesto de defensa al reducirse los conflictos bélicos--. Lo que sí se puede, y es urgente llevar a cabo, es: i) aumentar la eficiencia productiva de las inversiones y gastos en servicios sociales, y ii) mejorar la orientación (targeting) de las asignaciones presupuestarias hacia los sectores más necesitados de la población. Por ejemplo, existe

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

consenso que dentro del presupuesto social no deben de ninguna manera reducirse los programas de salud y nutrición de los niños y de protección de la madre embarazada. Es bien sabido que las deficiencias nutricionales, durante el período prenatal y en los primeros años de vida de un niño, pueden causar daños permanentes y redundar a mediano plazo en costos intolerables para la sociedad.

No obstante lo anterior, cabe observar que mejoramientos en la eficiencia y en la asignación de recursos en el área social no serían suficientes para transformar la situación de pobreza de los países centroamericanos. Para la región en su conjunto (excluyendo Costa Rica), los gastos públicos --corrientes y de inversión-- en servicios de salud y educación apenas superan al 4% del producto interno bruto. Obviamente no puede esperarse que simples aumentos de eficiencia, o una más adecuada "focalización" de estas asignaciones, resuelvan la angustiada situación de las grandes mayorías de los países centroamericanos y conduzcan a una recuperación del progreso social. La situación de aguda pobreza en la región no puede basarse en soluciones que ofrecen sólo mejorías marginales o de largo plazo.

Es importante recordar que el gasto público forma parte de la política fiscal, el instrumento tradicional mediante el cual el Estado ejerce su función redistributiva de ingreso y riqueza. Los inmensos desequilibrios de bienestar que persisten en la sociedad centroamericana, evidencian que la acción de los gobiernos ha sido poco exitosa en este campo (con la excepción de Costa Rica). En la estrategia de ataque a la pobreza que aquí se presenta, se subraya menos la redistribución de ingreso que la creación de nuevo ingreso por parte de las mayorías pobres. Sin duda, la acción asistencial y distributiva del Estado es necesaria y, con mayor razón, en

períodos de grave recesión económica. Sin embargo, no es mediante subsidios que se solucionará la pobreza en la región.

4) Las políticas gubernamentales

Pueden distinguirse tres tipos de políticas estatales que afectan directa e indirectamente al sector pobre: i) las macroeconómicas (monetarias, cambiarias, fiscales, arancelarias, etc.); ii) las que se orientan más directamente hacia los pobres (legislación sobre empleo, salarios, precios de garantía, etc.), y iii) las que propician cambios estructurales (reforma agraria, etc.).

i) Es un hecho reconocido, pero frecuentemente ignorado, que toda política macroeconómica afecta de una u otra manera a los pobres. No obstante, es evidente que no todas las políticas y programas gubernamentales pueden o deben favorecer a los pobres. El ejemplo más patente es el de las políticas de ajuste en la región: en todos los países centroamericanos ha sido necesario adoptar políticas de estabilización que a corto plazo han incidido negativamente sobre todos los sectores de la sociedad.

Al respecto, es obvio que como primer paso, hace falta analizar la manera en que las políticas macroeconómicas afectan a los pobres y estimar su impacto a corto y a largo plazo. En algunos casos será posible rediseñar la política bajo consideración o concebir políticas alternativas que --sin perder su eficacia-- reduzcan los daños que causan a los más pobres; en otros, tendrán que adoptarse medidas compensatorias que contrarresten las pérdidas que sufren los sectores más pobres. En otros, habrá que considerar la posibilidad de cambios de políticas: por ejemplo, en principio, el pequeño agricultor pobre no debiera subsidiar a la industria moderna, en aras de una política de sustitución de importaciones. En términos más generales, conviene que toda modificación de los términos de intercambio entre distintos

sectores de la economía favorezca --o al menos no perjudique-- a los sectores más pobres.

En suma, es necesario considerar como parte inherente de la política macroeconómica las cuestiones tradicionalmente circunscritas al ámbito de la política social. Se requiere una nueva forma de concebir la política macroeconómica; una forma que amplíe sus horizontes tradicionales y su preocupación exclusiva por los indicadores macroeconómicos típicos e incorpore la evolución de los aspectos relacionados con los sectores más pobres en los criterios de desempeño.

ii) Por otra parte existe toda una gama de políticas gubernamentales que inciden más directamente sobre los pobres. Por ejemplo, legislación sobre empleo, salarios, precios, seguridad social, etc.

Dado que una gran parte de los pobres son asalariados, uno de los aspectos centrales en la problemática de la pobreza en Centroamérica es el empleo. En la situación crítica de desocupación que atraviesan los países, el sector público debe utilizar, en la medida que sea razonable, técnicas de uso intensivo de mano de obra que tiendan a absorber el desempleo urbano y rural, particularmente durante la época del año en que no se trabaja en los principales cultivos de exportación. En términos económicos, ello significa convertir unidades del factor productivo abundante, mano de obra, en unidades del factor escaso, capital. En el campo de la construcción en manos del sector público, podría lograrse un mayor uso de la mano de obra mediante simples disposiciones administrativas. En el ámbito de la producción privada, hará falta utilizar vías indirectas que den señales adecuadas al mercado, mediante la tasa de interés y otros incentivos tendientes a propiciar la adopción de tecnologías de mayor aprovechamiento de la mano de obra existente.

Es claro, también, que en el empleo de los instrumentos redistributivos, las políticas de salarios y de precios pueden permitir una mayor participación de los pobres en la distribución de los frutos de la producción. Sin embargo, la aplicación indiscriminada de este tipo de medida puede ser contraproducente, como lo han evidenciado las bajas de producción resultantes de las ayudas gratuitas de granos a los más pobres.

iii) El esquema general aquí planteado, pone énfasis en la participación de los sectores pobres en el proceso productivo, más que en reformas estructurales. Este enfoque lleva implícito que hay mucho por hacer por los pobres sin necesariamente afrontar los costos políticos que conllevan los cambios estructurales de fondo. Cabe señalar que la experiencia de años recientes en algunos países centroamericanos evidencia que los cambios estructurales de fondo no siempre conducen a una disminución de la pobreza.

En ese sentido, quizás el conflicto ideológico principal en Centroamérica gira alrededor de la reforma agraria. El problema tiene dos dimensiones: una relacionada con la propiedad de las tierras, otra con el ingreso proveniente de la producción agrícola. Su solución se puede dar, ya sea mediante mecanismos de mercado o por la vía de la transferencia de la propiedad. Ciertamente, el problema de la concentración de la tierra persiste en la región, revistiendo grados distintos entre países (hay presiones de diferente magnitud sobre la tierra, así como avances distintos en la materia). Sin embargo, aun sin plantear reformas de fondo en este campo, hay que hacer --y quehacer importante-- en instrumentar políticas, programas y medidas que utilicen los mecanismos de mercado, la organización institucional existente y los recursos asequibles a fin de avanzar en un proceso de desarrollo productivo agrícola más equitativo.

Al respecto, es bien sabido que uno de los dilemas más serios de toda reforma agraria es cómo dar tierra a los campesinos y al mismo tiempo mantener alta la productividad de la misma. Todo proyecto de renovación rural debe comprender medidas que aseguren el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables, mediante condiciones de tenencia que estimulen avances de productividad. Aquí los incentivos deberán combinarse con penalizaciones impositivas que fomenten la mayor utilización de las tierras agrícolas.

El simple listado y caracterización de medidas y actividades que comprenden un ataque frontal a la pobreza arriba presentado pone en evidencia la complejidad del problema. Para fines de exposición, la gama de acciones requeridas se ha clasificado en cuatro grandes vertientes. Claramente, estas están estrechamente interrelacionadas, y los incentivos que se establezcan deberán ser aplicados una y otra vez antes de que rindan resultados. Infortunadamente, no es éste el caso de suplir un ingrediente escaso --por ejemplo, un aumento del gasto público o del financiamiento crediticio-- ni mucho menos se trata de subsidios a los sectores pobres. La solución tampoco puede descansar en la manipulación de las políticas macroeconómicas; el ceder a tentaciones populistas frecuentemente ha redundado en condiciones de vida mucho peores que las iniciales. Cabe volver a insistir que en países donde la mayor parte de la población se encuentra en estado de pobreza, el énfasis de una estrategia de combate a la misma necesariamente debe recaer en el aumento de la productividad y del ingreso de los sectores más pobres.

La solución al problema descansa en el sector productivo, pero no en dar privilegios al sector moderno para que éste sirva de "locomotora" que arrastre el resto de la economía fuera de la crisis. Si alguna vez fue factible esta opción, hoy día ya no tiene viabilidad. El despegue económico requeriría de una creciente participación del sector productivo pobre.

Al respecto, cabe enfatizar que no pueden existir dicotomías entre desarrollo económico, social y político. No se trata de primero establecer el crecimiento económico, para poder generar recursos transferibles al pobre, y luego avanzar en el proceso de democratización. En la situación de crisis social y política en que se encuentra la región centroamericana, no se podrá alcanzar un ritmo sostenido de crecimiento económico sin la colaboración activa de las grandes mayorías de la población y sin la paz social que se asocia a un proceso de desarrollo democrático.

Acciones complementarias indispensables

La estrategia integral y pluralista de ataque frontal a la pobreza aquí presentada, presupone un marco de acciones complementarias:

En primer lugar, una firme decisión política al más alto nivel es sine qua non. Hace falta que el Estado asuma, como responsabilidad pública y como uno de los ejes centrales de la política económica, el combate directo a la pobreza.

Asimismo, es indispensable establecer dentro de la estructura del Estado un organismo promotor y coordinador. Se plantea la fórmula institucional, dada la complejidad del problema, la gama de opciones de política a tomar, y la imposibilidad de plantear a priori un programa de trabajo. Tradicionalmente, el gabinete social de los gobiernos ha llenado esta función coordinadora. Sin embargo, parece necesario dar un paso adicional mediante

la creación de un organismo encargado de buscar, en forma exclusiva y permanente, la solución del problema de la pobreza. Tal organismo debería tener alta jerarquía política, además de contar con medios financieros suficientes (por ejemplo, los derivados de decidir sobre la asignación de una parte significativa del presupuesto del Estado). A tal fin, parece imprescindible organizar un pequeño equipo técnicamente capacitado, altamente motivado y posiblemente fuera de la burocracia tradicional, que concentre su inventiva y esfuerzos en la identificación de soluciones idóneas a las circunstancias del país.

Otro aspecto crítico es la modernización y simplificación de la legislación existente, así como el aligeramiento y descentralización del aparato burocrático que trabaja en este campo. Las ineficiencias del marco jurídico y las rigideces institucionales representan obstáculos serios para la concreción de iniciativas que surgen de los pobres --particularmente en el ámbito de la formación de empresas productivas-- y para la instrumentación efectiva de políticas en beneficio de los mismos.

Finalmente, cabe señalar la necesidad de adecuar el sistema de información, a fin de poder contar, oportunamente, con indicadores que permitan llevar el pulso del grado de pobreza existente y apreciar la efectividad de las políticas y programas que se adopten para contrarrestarla. Claramente, los indicadores que se requerirían serían muy distintos a los de las cuentas nacionales llevadas hasta ahora.

No obstante el enfoque "economicista" de esta nota, espero que se haya transparentado mi fuerte convicción de que la situación de miseria en que se encuentra gran parte de la población de nuestros países centroamericanos --en años ya en los umbrales del Siglo XXI-- es inaceptable, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista moral y ético. He tratado, sin embargo, de enfatizar lo que considero ser el gran reto económico de nuestras sociedades; todos los otros problemas en este ámbito palidecen en comparación. He enfatizado también la complejidad del problema --tan grande como la del desarrollo económico mismo-- y su serio agravamiento por razón de la crisis económica que atraviesa la región. Sin embargo, a mi juicio, está en nuestras manos el avanzar hacia su solución.