

IICA



DESARROLLO MICRORREGIONAL

Una Estrategia hacia la Equidad



IICA
PM-A1/
SC-93
21

Orlando Plaza
Sergio Sepúlveda

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

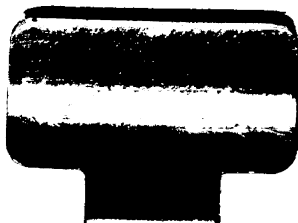
Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 16 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Observadores Permanentes: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República de Corea y Rumania.





DESARROLLO MICRORREGIONAL

Una Estrategia hacia la Equidad

Orlando Plaza
Sergio Sepúlveda

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL

IICA
PM A1/SC-93-21
BV-7412

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Setiembre, 1993.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la revisión estilística, levantado de texto, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Plaza, Orlando

Desarrollo microrregional : una estrategia hacia la equidad / Orlando Plaza, Sergio Sepúlveda. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, 1993.

62 p. ; 23 cm. — (Serie Publicaciones Misceláneas / IICA, ISSN 0534-5391 ; no. A1/SC-93-21)

1. Equidad. 2. Desarrollo regional. 3. Pobreza. I. Sepúlveda, Sergio. II. IICA. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. III. Título. IV. Serie.

AGRIS E50

DEWEY 305.56

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

00000785

ISSN-0534-5391
A1/SC-93-21

Setiembre, 1993
San José, Costa Rica

INDICE

PRESENTACION	5
---------------------------	---

EQUIDAD Y DESARROLLO: ASPECTOS CONCEPTUALES

<i>Orlando Plaza</i>	7
----------------------------	---

I. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo	7
--	---

II. Teoría del Desarrollo: La Pobreza en los Años Setentas y en la Actualidad	11
--	----

A. Pobreza y desarrollo en los años setentas	13
--	----

B. Pobreza y ajuste	15
---------------------------	----

C. Pobreza y redescubrimiento del desarrollo	16
--	----

III. Desarrollo, Pobreza y Equidad	17
--	----

EQUIDAD Y DESARROLLO:

LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA REGIONAL

<i>Sergio Sepúlveda</i>	23
-------------------------------	----

I. Diagnósticos y Lineamientos de una Propuesta de Combate contra la Pobreza	23
---	----

A. Principales causas de la pobreza	24
---	----

B. Extensión de la pobreza y su diferenciación regional .	25
---	----

C. La vinculación dinámica campo-ciudad	34
---	----

D. Diferenciación por grupos vulnerables	35
--	----

E. Pobreza rural y deterioro de los recursos naturales renovables	36
--	----

F. Crecimiento económico sin equidad	37
--	----

G. Participación política limitada	38
--	----

H. Acceso a servicios sociales	39
--------------------------------------	----

II. Lineamientos de una Estrategia para Combatir la Pobreza	42
A. Alcances de la propuesta	44
B. Nivel nacional	44
C. Nivel regional y local	53
D. El combate contra la pobreza como instrumento para alcanzar la equidad	55
BIBLIOGRAFIA	57

PRESENTACION

Los cambios de los sistemas políticos e institucionales, así como los drásticos ajustes de la política económica que han venido realizando los países del continente, con el objeto de modernizar sus sistemas productivos de cara a la apertura comercial, han tenido efectos distributivos negativos. De hecho, los niveles de pobreza observados en todos los países de América Latina y el Caribe se han incrementado significativamente.

Los estudiosos del tema se han visto obligados a crear nuevas categorías de análisis para explicar y entender este persistente problema y poder manejar las cifras crecientes de población marginada de los procesos de desarrollo económico. Así el "jargon" científico ha incorporado vocablos como "pobres crónicos", "pobres recientes", "pobres estructurales", "nuevos pobres" y "pobres transitorios", entre otros, en un esfuerzo por descifrar tanto el problema como sus causas principales.

En ese contexto, este documento se propone determinar el potencial y los límites de los programas de alivio a la pobreza, a partir de un marco de análisis que diferencia a "pobreza" de "desigualdad" y establece las relaciones entre desarrollo, cambio y equidad.

Con base en dicho marco conceptual, aquí se elabora y presenta un conjunto de lineamientos para orientar la formulación de programas de alivio y combate contra la pobreza. Estos se sustentan en una perspectiva teórica y de planificación, que considera el espacio, simultáneamente, en su dimensión física y socio-económica; por tanto, como expresión de la organización social.

En este documento se enfatiza que, para ser eficientes y efectivos a nivel masivo, los programas de desarrollo rural y de combate contra la pobreza deben estar insertos explícitamente en un modelo nacional de desarrollo económico sostenible con equidad. Además, se resalta la

magnitud del esfuerzo político, institucional y financiero que deben realizar los gobiernos de los países de la región para superar la pobreza y cerrar la brecha entre los diversos grupos sociales en las próximas tres décadas. Este esfuerzo no sólo requerirá un volumen adicional de recursos, sino también ajustes institucionales y jurídicos significativos que aseguren el acceso a los servicios básicos y que respondan a las demandas sociales y los objetivos múltiples de una nueva organización social.

El combate contra la pobreza será exitoso sólo en la medida en que se lo asuma como un problema de distribución de la riqueza y de ampliación de oportunidades a nivel nacional, por lo que la solución del problema demanda una cuota de sacrificio de los grupos sociales no pobres.

Esta publicación forma parte de los esfuerzos permanentes que realiza el Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la construcción conceptual y metodológica de temas relacionados con su quehacer. Una versión preliminar de él, titulada "El Desarrollo Rural como un Instrumento de Combate a la Pobreza" fue presentada en el Seminario Metodológico sobre Formulación y Gestión de Programas de Combate a la Pobreza, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la *Regional Unit for Technical Assistance* (RUTA), del 10 al 13 de octubre de 1992 en Tegucigalpa, Honduras.

El propósito de este documento es divulgar esos esfuerzos, aún como planteamientos en proceso de formulación, con el objeto de ofrecer material de discusión a aquellos técnicos vinculados al desafío de diseñar propuestas de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural y/o combate contra la pobreza y, por otra parte, de recibir comentarios que permitan a los autores mejorar y afinar esta propuesta.

EQUIDAD Y DESARROLLO: ASPECTOS CONCEPTUALES

Orlando Plaza

I. POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO

El tema de la pobreza no se puede desligar del tema del desarrollo (enfoques conceptuales y diseño de políticas) y del tema de la desigualdad, pero no son similares. Dicho de otro modo, la definición de pobreza y las medidas para combatirla dependen, entre otros aspectos, del marco ideopolítico y ético que sustenta los enfoques sobre desarrollo y desigualdad.

Los enfoques de desarrollo se caracterizan, usualmente, por un estilo de pensamiento orientado a intervenir en la sociedad, mediante políticas y programas de acción sustentados en objetivos y metas medibles a través del tiempo. De esta manera, los enfoques proceden con un conjunto de presupuestos sobre la dinámica social, y diseñan imágenes objetivo e instrumentos para alcanzarlos, y generan modelos de desarrollo que atienden a variables macro sociales y económicas y a sus interrelaciones, pero descuidan las características y naturaleza de la sociedad en la cual quieren intervenir.

La reflexión sobre la desigualdad social, por otro lado, forma parte de una antigua tradición que entronca la filosofía, la política y la sociología. En esta última disciplina la constatación de la desigualdad es el eje de las teorías de estratificación y de clases sociales. Todas las escuelas teóricas, acepten o no la desigualdad como un hecho social "natural", coinciden en que la desigualdad atañe a la organización general de la sociedad, y a la manera en que están pautados el acceso, manejo y distribución de los

recursos tangibles y no tangibles de la sociedad en cuestión: propiedad, ingresos, empleo, honor social, reconocimiento y valoración personales, sentido de pertenencia, acceso a esferas de decisión, peso específico de opinión y capacidad de concretar la influencia.

La desigualdad, o diferencias sociales para algunos autores, ha sido objeto de definiciones y mediciones cuantitativas, mediante procedimientos que buscaban ubicar a personas o grupos dentro de escalas organizadas de mayor a menor con respecto a determinados atributos o dimensiones, siendo los más usados los criterios de clase, status y poder, propuestos por Max Weber.

En la teoría del desarrollo se privilegió inicialmente la medición de la desigualdad a partir de la distribución de ingresos, y por contrapartida se tomó como medida de avance el crecimiento del PIB.

La desigualdad social constituyó un punto central en la reflexión de las modernas ciencias sociales con respecto a sus causas, funcionalidad, valoración y medición. Esta reflexión estuvo marcada por la transición de la sociedad feudal a la sociedad capitalista, que modificó las bases económicas y políticas de la desigualdad social y las maneras culturales de valorarla.

Lo anterior permitió aceptar que las condiciones de la desigualdad, sus grados de rigidez y flexibilidad y las justificaciones ideológico-culturales son hechos históricos; es decir, producidos por los miembros de la sociedad y susceptibles de modificación. Además, relacionó la teoría de la desigualdad con la del cambio social, y condujo posteriormente a la realización de comparaciones entre sociedades a partir de los tipos de desigualdad, grados de rigideces sociales, y bases económicas, políticas e institucionales que la sustentaban.

Estas comparaciones abrieron camino a las tipologías socio-económicas para diferenciar países desarrollados de subdesarrollados, y para imbricar aspectos de la tradición del pensamiento intervencionista de las teorías del desarrollo con la tradición analítica y clasificatoria de las teorías sobre la sociedad. Esta imbricación no supuso que cada una de estas tradiciones asumiera a plenitud las consecuencias teóricas y prácticas de los planteamientos de la otra.

La pobreza, que también se inscribe en una larga tradición de pensamiento teológico, filosófico y político, se constituye en tema

privilegiado de análisis y propuesta en las teorías del desarrollo, a fines de los años sesentas e inicios de los setentas, cuando se hacen evidentes las limitaciones del enfoque del "trickle down". En esas décadas, la persistencia de la pobreza, aunque no en la magnitud actual, llevó a que dentro de las teorías del desarrollo y de la cooperación internacional se iniciaran análisis y mediciones de la pobreza y se diseñaran instrumentos de política para combatirla, siendo la generación de empleo el principal.

En las ciencias sociales paulatinamente la pobreza se constituyó en un tema analítico en sí mismo, desvinculado de las teorías generales de la desigualdad social en unos enfoques, o confundido totalmente con la desigualdad en otros; y en un campo de intervención delimitado y válido per se en las teorías del desarrollo.

De esta manera, en algunos enfoques se definió y midió la pobreza a partir de las características particulares de los pobres, pero sin relacionarlas con las características de la sociedad y con el grado de desigualdad que ésta expresaba. De igual manera, en la teoría del desarrollo se identificaron instrumentos específicos para combatir la pobreza, dirigidos a suplir las carencias de los pobres. Aunque algunos enfoques insistían en relacionar estos instrumentos con los empleados para el manejo de la economía y las instituciones, en general se desvincularon de las propuestas de crecimiento económico, lo que dejó sin base real la superación de la pobreza, y condujo a identificar el combate contra la pobreza con políticas sociales, y a éstas con asistencialismo.

Dentro de la teoría y práctica del desarrollo, constituye un gran avance que la pobreza goce de un *status* analítico propio, de enfoques conceptuales refinados para definirla y de metodologías muy útiles y precisas para medirla¹. Sin embargo, al no haberse desarrollado teóricamente la relación con la desigualdad social y con las teorías del crecimiento económico y del desarrollo, los instrumentos diseñados para combatirla aún resultan insuficientes.

Para restituir el campo analítico y de acción de combate contra la pobreza al campo mayor del desarrollo y del cambio social, se requiere,

1 Ver entre otros: Banco Mundial 1990, 1991 y 1992; Boltvinik 1992; CEPAL-PNUD 1992; Crocker 1991a y 1991b; PNUD 1992; Ravillion; Sen 1983, 1988 y 1992; y UNESCO 1990.

de cara a las transformaciones actuales, dar un paso más sobre lo avanzado. En esa dirección se puede establecer que la pobreza es la forma en que se expresa la desigualdad social en el sector social ubicado en la base de la estratificación. La pobreza tiene elementos objetivos: la organización de la sociedad y la determinación de oportunidades y accesos a los recursos culturales (las valoraciones de lo aceptable y deseable) y subjetivos (las percepciones individuales de privación o satisfacción).

Esto no significa abandonar el combate específico contra la pobreza, a la espera de lograr la igualdad social o el crecimiento económico, según sea el enfoque que se elija, sino ubicarlo dentro de una estrategia de desarrollo global, que vincule las políticas sociales con las económicas, y los niveles de acción macro con los micro, entre otros aspectos.

En esa medida, para la mayoría de los países de la región, el combate contra la pobreza supone estrategias de acción e instrumentos para enfrentar organizadamente tres órdenes de problemas:

- a) Disminuir la pobreza.
- b) Aumentar la capacidad productiva del país.
- c) Modificar las bases de la desigualdad social (alterar las condiciones de la estratificación social y sus valoraciones culturales).

Aunque estos tres aspectos estén estrechamente relacionados, las acciones sobre uno de ellos no conducen a resultados automáticos en los otros, como lo demuestran las experiencias de países que han logrado altos índices de crecimiento económico, pero escasos avances en educación y salud, en tanto que otros han mejorado notablemente los niveles de educación y salud, sin exhibir altos índices de crecimiento (Ver Banco Mundial 1991).

Las prioridades y maneras de abordar esos problemas están también determinadas, como ha sido señalado, por las concepciones generales de desarrollo y por las características del estilo y patrón predominantes. Conviene en la siguiente sección comparar algunos rasgos del estilo actual con los del estilo vigente hace dos décadas, cuando se iniciaron con mayor fuerza las discusiones sobre pobreza y se comenzaron a diseñar instrumentos de políticas y programas para combatirla.

El punto que queremos tratar se relaciona con dos interrogantes: a) ¿Tiene hoy la pobreza el mismo significado que hace dos décadas?; y b) ¿Los instrumentos de combate contra la pobreza —concebidos muchas veces como parte de las políticas sociales— diseñados con base en el patrón de desarrollo de las décadas de los años sesentas y setentas, son suficientes para enfrentarla dentro del nuevo patrón de desarrollo?

Alrededor de estas preguntas abordaremos varias otras; para responderlas retomaremos algunos puntos sobre las propuestas de desarrollo y su contexto en la década de los setentas y en la actualidad.

II. TEORIA DEL DESARROLLO: LA POBREZA EN LOS AÑOS SETENTAS Y EN LA ACTUALIDAD

Las teorías del desarrollo usualmente están configuradas por:

- a) **Diagnósticos.** Estos hacen visibles algunos ámbitos de la realidad y dejan otros por fuera; priorizan problemas; proponen causalidades; determinan posibilidades y limitaciones, actores y procesos de renovación y de retardo.
- b) **Propuestas para modificar o reforzar procesos, instituciones y organizaciones y alcanzar metas prefijadas a partir de imágenes objetivo.**
- c) **Objetivos del desarrollo.** Los más comúnmente enumerados son, entre otros, crecimiento económico, distribución de la riqueza, satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo de capacidades y desarrollo del ser humano.

Estos aspectos de las teorías del desarrollo presuponen una teoría de la sociedad, no tanto en cuanto a la naturaleza, funcionamiento y posibilidades de las sociedades específicas sobre las cuales se quiere intervenir, sino sobre todo con respecto a la imagen objetivo de sociedad que se desea alcanzar, y al tipo de organización —principalmente económica— que se quiere lograr. Esta imagen objetivo —que define lo deseable y aceptable— corresponde usualmente con la versión y visión estilizadas de las sociedades avanzadas.

Adicionalmente, las teorías del desarrollo, sin apoyo empírico y teórico sólido, presuponen una teoría del cambio social de la que carecen, lo que conduce a que sus propuestas usualmente estén dirigidas a modificar procesos, estructuras e instituciones sin conocer —o dejando de lado— las motivaciones, organizaciones, intereses y pasiones de los sujetos portadores de estas estructuras; o a que se busque influir en la economía, ignorando las fuerzas políticas, o se trate de desarrollar la capacidad de creatividad y gestión individuales sin considerar los constreñimientos impuestos por la rigidez de la estructura social.

Los presupuestos de las teorías de la sociedad y del cambio social y sus evidentes limitaciones constituyen una de las razones por las cuales resulta tan complicado, en la práctica, generar una estrategia que permita vincular las políticas sociales con las económicas. Otras dos, derivadas de la anterior, son: a) la suposición de que la economía per se organiza al conjunto de la sociedad; y b) la reducción de lo social —que es en realidad la forma en que la sociedad está organizada institucional y cotidianamente en sus diferentes esferas— a indicadores sociales: salud, educación, vivienda y esperanza de vida (los que más bien son efectos del tipo de organización general y de las normas que regulan el acceso a los bienes tangibles y no tangibles de las sociedades particulares).

Las propuestas de estrategias e instrumentos para alcanzar el desarrollo, en cuanto proceso socio-económico y político, requieren actuar simultáneamente en las esferas globales de lo económico y lo social. Lo social no se deriva de los procesos económicos, ni exclusivamente se refiere a las carencias de los pobres: atañe, más bien, al conjunto de la sociedad y está directamente relacionado con la forma de estratificación social de cada sociedad particular.

Pero, adicionalmente, las teorías del desarrollo operan bajo un horizonte de conocimiento y de realidad, es decir un contexto determinado que marca fronteras a las propuestas, y no sólo eso, sino que en muchas ocasiones, como señala Singer (1989:597-617), las propuestas responden a las experiencias del momento anterior, y no a las del momento actual en que se encuentran las sociedades.

Para entender el alcance y las limitaciones de las propuestas de desarrollo y del combate contra la pobreza, conviene partir de las propias sociedades, recuperar la riqueza y complejidad de las nociones de sociedad y cambio, y asimilar el contexto en que se desenvuelven los problemas. Estas precauciones resultan de mayor urgencia en la

actualidad, debido a que la pobreza se incrementa en nuestros países, y además a que ha surgido un nuevo patrón mundial de crecimiento y acumulación.

En ese sentido, interesan no sólo las definiciones y los criterios de medición de la pobreza, aspectos sobre los cuales se han realizado numerosos y ricos avances, como lo muestra la bibliografía actual, sino también los criterios para medir y aprehender los contextos en que se da la pobreza y en que se realiza la medición. Se entiende por contexto no sólo el entorno socio-económico e institucional, sino también el patrón y estilo de desarrollo predominantes, en tanto que marcan los procesos y limitan y posibilitan los horizontes, la creatividad y la viabilidad de las propuestas.

Ubicar el contexto permite: a) actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos; b) priorizar los problemas; c) distinguir medidas de corto, mediano y largo plazo; y d) identificar unidades de planificación y de acción, lo cual supone afinar los instrumentos de política y redefinir los programas de acción.

A. Pobreza y desarrollo en los años setentas

La pobreza actual en ALC no es la misma a la cual estaban dirigidos los programas de alivio a la pobreza en la década de los setentas. Esto se debe, no sólo a su impresionante aumento en los últimos diez años y a la incorporación de contingentes de nuevos pobres, sino también a las modificaciones que han sufrido los contextos nacionales e internacionales.

A inicios de la década de los setentas, ALC aún se encontraba en una etapa de crecimiento sostenido, la cual alcanzó una tasa promedio de 5.5 entre 1950 y 1975. La pobreza se explicaba, en parte, como efecto del subempleo en las zonas rurales, debido al atraso tecnológico de los sistemas de producción, a la carencia de infraestructura social y física y a la desigual distribución de la tierra; y en parte, como resultado del desempleo y subempleo urbanos, producto de las migraciones del interior de los países y del lento desarrollo del sector industrial como generador de empleo.

Esta visión permitía definir la pobreza, en función de los criterios de crecimiento económico, como el resultado de la no integración de ciertos sectores fácilmente localizables —campesinos y pobladores de barrios marginales— en el sector moderno. Para combatirla se proponía un

conjunto de medidas supuestamente precisas: reforma agraria, entendida casi exclusivamente como reparto de tierras; generación de empleos, pero sin planteamientos para transformar el aparato productivo y potenciar el mercado interno; y educación, asumida casi como sinónimo de alfabetización, pero sin precisar contenidos y desarrollo de habilidades.

A pesar de que estas medidas superaban las derivadas de la exclusiva atención al crecimiento del PIB y al capital físico, quedaban aún prisioneras de los planteamientos que concebían al crecimiento económico como el objetivo del desarrollo.

La debilidad de la sociedad civil y de las organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores, aunada a razones ideopolíticas, condujo a que el estado asumiera una función central para formular la estrategia de desarrollo, planificar las metas y recursos y en algunos casos intervenir directamente en la economía.

Sin embargo, existían marcos institucionales y organizaciones representativas que posibilitaban arreglos y el manejo de conflictos.

El estilo urbano industrial de desarrollo era el modelo para todos los países de la región, y aún no había sido cuestionado seriamente —como en la actualidad— por sus efectos negativos para la naturaleza y el medio ambiente, y por el despilfarro de energía y recursos naturales.

Las propuestas de desarrollo se proponían, con matices, alcanzar el grado y tipo de industrialización de los países centrales, que en ese entonces estaban culminando un ciclo de crecimiento que había dado origen al tipo de industrialización centrada en la organización para la producción de bienes tangibles, a un tipo de relación entre países periféricos y centrales, y a una configuración específica del mercado internacional. Dentro de esta perspectiva, el ahorro, la captación de recursos externos, la formación de capital, la infraestructura y la acción decidida del Estado resultaban los elementos claves para alcanzar el desarrollo. La pobreza se superaría mediante la industrialización y la modernización de los campesinos y de los demás sectores agrícolas, y entre tanto deberían establecerse algunas acciones orientadas a paliarla, mediante programas específicos.

A pesar de la Guerra Fría —que fue el marco dentro del cual se crearon las instituciones del sistema internacional que han liderado la cooperación al desarrollo y orientado las formulaciones, políticas y programas— el

optimismo por alcanzar el desarrollo era generalizado, y la fe en el progreso aún no había sido cuestionada.

B. Pobreza y ajuste

En la década de los años ochentas, en ALC se interrumpió el crecimiento económico, aumentó considerablemente la deuda externa y la región se convirtió en exportadora neta de capitales. Ello estuvo acompañado de la deslegitimación de las instituciones políticas, gremiales y estatales, la crisis generalizada de las economías y de las formas de convivencia social, la fragmentación de los valores de solidaridad, la pérdida de sentido de las propuestas de desarrollo, la evidente fragilidad y segmentación de los mercados, y el acrecentamiento pasmoso de la pobreza en las zonas rurales y urbanas.

Las propuestas de desarrollo, o las alternativas para solucionar la crisis, fueron reemplazadas por la apelación al mercado (¿cuál?) como asignador eficiente de recursos, por la denigración casi total del Estado, y por la aplicación de medidas similares para un conjunto muy variado de países y situaciones. El desarrollo como norte, como propuesta, como forma de crear consensos políticos, fue abandonado, y los grupos dirigentes de ALC posibilitaron y permitieron que nuestras sociedades fueran objetos de experimentación y de desintegración.

Como afirma el Banco Mundial en su Informe de 1991, la aplicación de las medidas de ajuste no han producido avances en el desarrollo, ni tampoco existen evidencias que muestren una correlación positiva entre éstas y el crecimiento económico.

Sin embargo, en medio de la crisis, surgieron formas innovativas de enfrentarla, replanteamientos con respecto a los roles del Estado, del mercado y de la sociedad civil, nuevas formas de articular el sector público con el privado (entendido no como el sector empresarial, sino en toda su amplitud), y redefiniciones de las normatividades jurídicas y no jurídicas, de los códigos culturales, de los marcos institucionales y del tipo y forma de liderazgos.

El estado abandonó o disminuyó los recursos orientados a las llamadas políticas sociales (salud, educación y vivienda); descuidó la infraestructura física y social; y procuró centrarse en determinados grupos a partir de fondos especiales, que muchas veces tuvieron autoridades ad hoc denominadas de distinta manera según los países:

fondos de compensación social, fondos de emergencia, fondos de inversión social.

C. Pobreza y redescubrimiento del desarrollo

En la década de los años noventas, se hacen evidentes la globalización de la economía, la "intelectualización" de la producción y la ampliación de la noción de fuerzas productivas, ya no signada sólo por la producción de bienes tangibles, sino también intangibles: informática, biogenética, gestión, comunicaciones. Se configura así un nuevo patrón de desarrollo, que profundiza y estrecha las relaciones entre los países avanzados, redefine las articulaciones con los países subdesarrollados, y vuelve obsoletas las ventajas comparativas centradas en la mano de obra barata y en la abundancia de recursos naturales.

La desaparición de los regímenes socialistas y el fin de la Guerra Fría han modificado los parámetros para comparar organizaciones alternativas de sociedad y economía, y también han replanteado el marco institucional internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

Los resultados de las políticas de ajuste, la creciente desintegración social, la persistencia de la crisis económica y el crecimiento de la pobreza han posibilitado que en esta década se vuelvan a plantear con urgencia los temas abandonados del desarrollo: la necesidad de políticas económicas compatibles con políticas sociales, el combate contra la pobreza, la no polarización entre el mercado y el Estado, la búsqueda de articulaciones entre el sector público y el privado, la potenciación de esfuerzos, la renovación de marcos institucionales y de normatividades y, sobre todo, que se clarifique y se acepte, casi por consenso general, que el fin del desarrollo es el ser humano.

En este contexto, los países de ALC emergen con un tejido social diferente, con instituciones y normatividades que mezclan formas antiguas con nuevas, y con potencialidades para la innovación y la creatividad, pero también con muchas debilidades provenientes, no sólo de las dificultades económicas, sino también de la pérdida de valores compartidos y de los principios de solidaridad y cohesión social.

La desigualdad social se ha acrecentado, y por consiguiente el número de pobres. En la actualidad en muchos países de la región la pobreza alcanza al 60% de la población. En estas condiciones el combate contra la pobreza requiere, más que nunca, ser parte de una estrategia de

desarrollo global y de instrumentos dirigidos no sólo —como en el pasado— a incorporar a los pobres al "sector moderno" sino orientados y a transformar y ampliar este sector.

La pobreza tiene otro rostro y otro significado, dado el contexto nacional e internacional; por tanto, su superación exige instrumentos de política y programas de acción, acordes con la magnitud del reto y las enseñanzas de programas anteriores.

III. DESARROLLO, POBREZA Y EQUIDAD

Dados los cambios en el patrón de desarrollo y en los paradigmas de pensamiento, la magnitud y velocidad de las transformaciones a nivel mundial y el crecimiento de la pobreza en los países de la región, es conveniente replantear los enfoques e instrumentos de acción.

Merced a un trabajo sostenido a lo largo de más de dos décadas por organismos multilaterales de cooperación, universidades, gobiernos y ONGs, en la actualidad se da el consenso de que el objetivo del desarrollo es la persona y que el crecimiento económico es un medio para su realización.

Existen diversas aproximaciones al desarrollo humano y diferentes formas de medirlo, siendo la más generalizada la aproximación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por lo tanto, en esta sección no nos referimos a las conceptualizaciones y metodologías de medición del desarrollo humano y de la pobreza, sino a la relación entre los temas de equidad, desarrollo y pobreza.

Señalaremos, en primer lugar, algunos rasgos que hoy forman parte del pensamiento sobre desarrollo:

- El crecimiento económico no produce automáticamente beneficios generales para la población, ni a corto ni a mediano plazo.
- Es posible generar efectos redistributivos paralelos al crecimiento económico que refuercen a éste.
- El sesgo economicista que tiñó a las principales teorías del desarrollo, en su momento de apogeo, no permitió comprender la complejidad del proceso de desarrollo, y contribuyó a desvincular

las propuestas de la marcha real de las sociedades y de sus pre-requisitos y consecuencias políticas.

- Las propuestas de desarrollo requieren aproximaciones y estrategias que permitan vincular las llamadas políticas económicas con las políticas sociales, y establecer las conexiones entre los aspectos macro y los sectoriales; ejemplo de esfuerzos en esta dirección fueron emprendidos con las políticas de empleo (Ver Singer 1989).
- Es necesario redefinir lo económico en su acepción estrecha y ampliarla para asumirlo como un proceso social que incluye producción, distribución, circulación y consumo (agricultura ampliada).
- Debe superarse la reducción de lo social que se ha practicado, convirtiéndolo en sinónimo de indicadores sociales (salud, educación, vivienda, participación, etc.), o de medidas redistributivas.
- Es necesaria una relación entre Estado y mercado, evitando las polarizaciones y asumir la importancia crucial de la sociedad civil.
- Los puntos anteriores suponen que el desarrollo es un proceso global y complejo que involucra múltiples dimensiones articuladas entre sí, por lo que se requiere un esfuerzo para desarrollar un enfoque sistémico, que preste atención a lo cultural, económico, político y social (Ver Banco Mundial 1991, CEPAL 1991, Guimaraes 1990 y Wolfe 1982).
- El crecimiento económico es parte de este proceso global, y de la forma en que se presentan los arreglos institucionales para normar los derechos sociales que limitan y abren las posibilidades de las personas (Ver Sen 1983, 1988 y 1992).
- El objetivo del desarrollo no es el crecimiento económico *per se*, sino el acrecentamiento de las capacidades y derechos de las personas, y el perfeccionamiento de la organización social que los posibilite, respetando las diferencias y atendiendo al manejo adecuado del medio ambiente (lo cual introduce con fuerza el tema de la equidad y el de los estilos de desarrollo).

- Por tanto, las estrategias de desarrollo requieren un enfoque que articule economía, política e instituciones, en función de las capacidades y derechos de las personas y de las especificidades y orientaciones valorativas de las sociedades.
- La meta para alcanzar el desarrollo no es única, ni supone homogenización de medios, valores y procedimientos. Se reconoce que el desarrollo descansa en un mínimo común de acuerdos compatibles con los logros actuales de la humanidad, pero que respetan las diferencias culturales y valorativas, entre países, y las diferencias culturales, políticas, étnicas y de género, al interior de los países.
- Por eso mismo, el desarrollo es un proceso socio-económico y político que requiere marcos y arreglos institucionales que posibiliten la concertación, el disenso, la participación y el manejo de los conflictos que surgen no sólo de los intereses, sino también de las pasiones (Hirschman).
- De ahí la importancia concedida a la democracia, sin equipararla con un tipo de arreglo institucional único, pues existen diversos marcos institucionales para ejercerla (por ejemplo: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, por citar países centrales), como fundamento de la participación, el disenso y la concertación y como parte constitutiva del respeto a las diferencias.
- Y de ahí la renovada importancia que se le otorga a la equidad.

La equidad, sin embargo, suele ser confundida con igualdad, con atención a las necesidades de los pobres y con justicia distributiva; sin duda, la noción encierra algo de cada uno de estos aspectos, pero no se equipara con ninguno ni con la condensación de los tres.

La equidad, al igual que la noción de desigualdad, atañe al conjunto de la sociedad, y hace referencia a la manera en que la estratificación social posibilita o impide el desarrollo de capacidades de los sujetos individuales o colectivos.

No se refiere, por tanto, sólo a las características de los pobres, ni a características individuales de pobreza o riqueza de los habitantes de un país, medida según los niveles de crecimiento y valoración de éste, sino a la manera en que la organización general de la sociedad permite o

impide el acceso por parte de los individuos y colectividades a los recursos tangibles y no tangibles, y, por lo tanto, alienta o limita el desarrollo de capacidades de los sujetos.

La equidad es una noción global que articula las estructuras social, institucional, normativa, jurídica, cultural e ideológica, con la situación, condición, oportunidades y accesos de los sujetos individuales o colectivos, articulación que determina el grado de desarrollo de capacidades.

Por contrapartida, la noción de capacidades² no es una noción definible y medible sólo en términos individuales, aunque se expresa individualmente, sino que también exige la correlación con la estructura social.

Las capacidades de las personas están condicionadas por los "derechos" efectivos de que gozan o carecen. Por derecho se entiende no sólo la normatividad jurídica (que es el grado de formalización más alto de ciertos tipos de derechos), sino también el conjunto de arreglos preestablecidos vigentes en toda sociedad que regulan el acceso a los bienes materiales y simbólicos de los sujetos, de acuerdo con clase social, etnia, género, edad y región.

Los derechos provienen, están pautados e integran los sistemas de normatividades que emanan y son formulados por las tres grandes esferas en que se desenvuelve la vida de las personas: estado, mercado y sociedad civil. Estas esferas corresponden a las tres dimensiones de estratificación social planteadas por Weber: poder, clase y status.

Las capacidades no están referidas sólo a habilidades y destrezas, sino también a las disposiciones y condiciones de las personas para hacer cosas valiosas y ser valoradas, en un marco de opciones elegidas con libertad, que incluye los recursos materiales e intangibles para esos propósitos. El enfoque de las capacidades, conviene reiterarlo, conjuga aspectos individuales (destrezas, vocaciones, habilidades, opciones) y aspectos sociales (situación y condiciones que permitan la realización de

2 El enfoque y las aproximaciones a derechos y capacidades usados en este texto son claramente tributarios de los planteamientos de Sen (1983, 1988 y 1992), aunque la responsabilidad de la interpretación, sesgos y errores son de entera responsabilidad del autor.

las opciones); en otras palabras, la forma en que está organizada la sociedad señala los derechos de las personas y determina sus capacidades.

La equidad, al estar referida a la organización general de la sociedad, incluye al conjunto de individuos y al tipo de vinculaciones que éstos establecen entre sí, y no sólo a los pobres. Equidad es una meta, una forma de ver el mundo, un conjunto de procedimientos, un estilo de organizar la sociedad y los resultados de la acción económica y políticas, medibles en referencia a la ampliación de capacidades de las personas y a la redefinición de derechos.

Por otro lado, la equidad, como concepto ligado al desarrollo, surge de:

- a) Los fracasos de los modelos anteriores centrados en el crecimiento económico.
- b) Las evidencias que señalan, a partir de análisis acuciosos, que muchos países lograron lo que hoy llamamos desarrollo, con base en estrategias afincadas en:
 - Apertura de la sociedad, mediante la ruptura de los órdenes estamentales, la consolidación del ethos del logro afincado en el trabajo, y la capacidad de crítica.
 - Apertura política, por medio de la democratización de sus instituciones, la universalización de deberes y derechos, reglas generales, cultura política del disenso y la participación.
 - Instituciones que refuerzan la cohesión social.
 - Atención a las demandas internas que aminoraron las diferencias entre campo y ciudad y entre los sectores productivos, y que fortalecieron el mercado interno.
 - Rol activo del estado en la conducción del proceso económico y estrategias de inserción en el mercado internacional.
 - Importancia de las empresas y del mercado.
- c) La constatación empírica de que el desarrollo no es sólo crecimiento económico, sino que requiere el desarrollo de capacidades y

derechos individuales y sociales que pasibiliten la creatividad, gestión y organización.

- d) En la actual etapa de la economía mundial y del sistema político internacional, la competitividad descansa en la capacitación del capital humano, en el desarrollo de capacidades y en el combate contra la desigualdad y la pobreza (Banco Mundial 1991; Sen 1983, 1988, 1992; Vuskovic 1990).

Sea cual sea el punto de partida (evaluación, balance o perspectiva), la equidad no es una dádiva, ni sólo un mandato imperativo de justicia (que lo es y hay que recalcarlo en estos tiempos de fáciles relativismos), sino un requisito indispensable para lograr el crecimiento y el desarrollo competitivo y sostenible, en la actual fase de globalización de la economía, la política y la cultura.

En la actual etapa, la noción de equidad permite ligar los objetivos del desarrollo (atención de los derechos, condiciones y capacidades de los sujetos) y del crecimiento económico (productividad, competitividad y eficiencia) con las formas, normatividades y responsabilidades políticas y sociales (democracia y respecto a las diferencias) para llevarlos a cabo.

En otras palabras, hoy equidad es simultáneamente una noción ética, política y práctica, que resume aspiraciones de las personas y las sociedades, sintetiza resultados y fracasos de los modelos anteriores, y recoge los retos de la nueva situación económica y política mundial.

EQUIDAD Y DESARROLLO: LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA REGIONAL

Sergio Sepúlveda

I. DIAGNOSTICOS Y LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA DE COMBATE CONTRA LA POBREZA

La formulación conceptual de los capítulos anteriores sirvió de guía para reorientar el tratamiento tradicional que se le ha dado a la información disponible para generar un "diagnóstico". En efecto, en este capítulo se describe la magnitud de la pobreza, sus características y las peculiaridades de los grupos vulnerables.

Sin embargo, el centro de atención se vuelca hacia su localización espacial —al interior de los países—, a la dinámica de las relaciones entre los grupos pobres y los no pobres que se procesan en los "mercados", y a los vínculos orgánicos entre el campo y la ciudad. Además, se hace un esfuerzo especial para aclarar las causas más importantes que han determinado la pobreza, entre éstas, el limitado acceso a activos y servicios sociales que aseguren el desarrollo de habilidades de los pobres, para que éstos puedan transformarse en los dueños de sus destinos y logren compartir los beneficios de una sociedad más equitativa.

Finalmente, este diagnóstico muestra de manera somera las relaciones dinámicas entre el desarrollo desequilibrado interregional y el manejo irracional de los recursos naturales renovables.

A. Principales causas de la pobreza

Los estudios realizados por diversos organismos especializados (De Janvry *et al.* 1989), hacia fines de la década pasada, coinciden en señalar que las dos principales causas de la agudización de la pobreza en los países centroamericanos son, en primer término, el tipo de patrón de desarrollo económico adoptado y, en segundo lugar, la fragilidad e inequidad de las estructuras institucionales, económicas y productivas sobre las cuales aquél fue superpuesto (Jordán 1989).

Es decir, se reconoce que la pobreza ha sido una externalidad social negativa, producto de un proceso de desarrollo económico desequilibrado, el cual exacerbó los sesgos existentes en cuanto al acceso a activos, las distorsiones en el acceso a los "mercados", el uso de tecnología intensiva en capital, la insuficiente generación de nuevas fuentes de empleo en el sector formal capaces de satisfacer la creciente oferta de mano de obra, y la creación de opciones para generar nuevas habilidades y mejorar las existentes, en función a las demandas, entre otros aspectos.

En este contexto, el punto de origen de la presente discusión es el hecho de que el costo económico y social de no aplicar una estrategia de largo plazo que resuelva las causas de la pobreza es mayor que los requerimientos de recursos para resolver el problema.

En este sentido y desde un punto de vista ético, las encíclicas sociales de la Iglesia³ han enfatizado la función irremplazable que juega el trabajo y una situación social digna en la autoestima del ser humano. "La pobreza debe ser vista como síntoma de la presencia de un desorden moral, cuando se infringe la jerarquía de los valores"⁴.

Desde una perspectiva estrictamente político-económica, las bases de la estabilidad social de un país son la eliminación de la pobreza, bajas tasas de desempleo y un nivel mínimo de seguridad laboral, procesos amplios de participación política y preparación de los recursos humanos para enfrentar el desafío de una sociedad moderna.

3 Véase especialmente la Encíclica *Laborem Exercens*.

4 Discurso del Santo Padre en la CEPAL. 1987. Santiago. Chile.

B. Extensión de la pobreza y su diferenciación regional

Las características más relevantes del fenómeno de la pobreza son su persistencia, su magnitud creciente y su diferenciación espacial y social. En este sentido, los indicadores sociales y económicos muestran diferencias significativas, entre los países de la región, en el porcentaje de sus poblaciones excluidas o casi marginadas de los beneficios generados por el crecimiento económico.

1. Extensión

De una población total próxima a los 23 millones de habitantes en 1980, el Istmo Centroamericano contaba con casi 14 millones de pobres. Esta categoría aumentó a más de 20 millones una década después. Esto es, a inicios de los noventa, la pobreza afectaba aproximadamente al 70% de la población de la región, de la cual casi la mitad, es decir poco menos de 14 millones, enfrentaba una situación de pobreza extrema. (Ver Cuadros 1 y 2)

Las zonas rurales abrigaban 13 millones de las personas clasificadas como pobres en 1990. La gran mayoría de éstas, alrededor del 80%, no alcanzaban a cubrir sus necesidades básicas, y más del 60% vivía en condiciones de indigencia.

No obstante, estas cifras, a pesar de ser menores en la ciudad, revelan también un desequilibrio socioeconómico profundo, al mismo tiempo que dejan entrever una tendencia creciente a empeorar. Al "crecimiento natural" de esta población pobre se le han sumado dos millones de "nuevos pobres", víctimas de la recesión y las políticas de ajuste de los últimos cinco años.

De hecho, en la última década las cifras de la población urbana que vive en condiciones de pobreza muestran un aumento del 48% al 55%, al mismo tiempo que la población que enfrenta una situación de pobreza extrema pasó del 26% al 29% (CEPAL 1991).

Los cinco países del istmo presentan un grado de diferenciación significativa en sus procesos de desarrollo económico global, los que han generado desequilibrios estructurales, económicos y productivos peculiares, y se ven agravados, en mayor o menor medida, por las variaciones económicas coyunturales.

Cuadro 1. Estimación de la magnitud de la pobreza del istmo centroamericano en 1980 y 1990 (en millones de habitantes).

País	Pobreza externa		Pobreza	
	1980	1990	1980	1990
Costa Rica				
Urbana	0.1	0.2	0.1	0.1
Rural	0.4	0.4	0.2	0.2
Total	0.5	0.6	0.3	0.3
El Salvador				
Urbana	1.2	1.8	0.9	0.9
Rural	2.0	3.1	1.5	2.5
Total	3.3	4.9	2.4	3.4
Guatemala				
Urbana	1.4	2.4	0.6	1.2
Rural	3.2	4.5	1.7	3.6
Total	4.6	6.9	2.3	4.8
Honduras				
Urbana	0.5	1.6	0.4	1.1
Rural	2.0	2.3	1.7	2.1
Total	2.5	3.9	2.1	3.2
Nicaragua				
Urbana	0.7	0.9	0.3	0.4
Rural	1.0	2.0	0.6	1.2
Total	1.7	2.9	0.9	1.6
Panamá				
Urbana	0.4	0.6	0.1	0.2
Rural	0.6	0.7	0.3	0.4
Total	1.0	1.3	0.5	0.6
América Central				
Urbana	4.4	7.5	2.4	3.9
Rural	9.2	13.0	6.1	10.0
Total	13.6	20.5	8.5	13.9

Fuente: CEPAL. Bases para la Transformación Productiva y Generación de Ingresos de la Población sobre los Países del Istmo Centroamericano. México. 1991.

Cuadro 2. Estimación de la magnitud de la pobreza del istmo centroamericano en 1980 y 1990. (%)

País	Pobreza externa		Pobreza	
	1980	1990	1980	1990
Costa Rica				
Urbana	14	11	7	6
Rural	34	31	19	17
Total	25	20	14	11
El Salvador				
Urbana	58	61	45	30
Rural	76	85	55	70
Total	68	71	51	52
Guatemala				
Urbana	58	62	23	31
Rural	66	85	36	68
Total	63	75	32	52
Honduras				
Urbana	44	73	31	50
Rural	80	79	70	72
Total	68	76	57	63
Nicaragua				
Urbana	46	60	22	27
Rural	80	85	50	52
Total	62	75	35	42
Panamá				
Urbana	43	40	12	14
Rural	67	69	38	40
Total	54	52	24	25
América Central				
Urbana	48	55	26	29
Rural	69	79	46	61
Total	60	68	38	46

Fuente: CEPAL. Bases para la Transformación Productiva y Generación de Ingresos de la Población sobre los Países del Istmo Centroamericano. México. 1991.

Adicionalmente, estas diferencias también tienen como origen diversas tasas de crecimiento demográfico, patrones de distribución espacial de sus poblaciones, y la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de sus recursos naturales renovables (suelo, agua y bosques), y quizás de mayor importancia, los sistemas institucionales que se crearon y consolidaron a lo largo de sus historias.

En este contexto, la población pobre presenta una diferenciación en su localización territorial entre países, así como en su distribución interregional al interior de ellos. Según el PNUD, en 1990 Costa Rica y Panamá se encontraban en la categoría de "desarrollo humano" alto, mientras que El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua formaban parte del grupo de países de "desarrollo humano" medio⁵. A pesar de la proximidad entre ambas categorías, las diferencias entre el país con el mayor índice humano alto y aquel con el menor, reflejan brechas socioeconómicas profundas.

La diferenciación de los procesos de desarrollo entre los países de la región y sus confrontaciones bélicas internas, han condicionado también la importancia relativa de los diversos tipos de grupos vulnerables, así como sus peculiaridades y necesidades. La situación de la mujer rural es definitivamente diferente entre Nicaragua y Costa Rica, o entre Panamá y El Salvador, por ejemplo.

Por otra parte, la forma de tenencia y el acceso "abierto" a la propiedad de la tierra son otros factores que han tenido un peso relativo importante en la diferenciación y diversos grados de profundización de la pobreza entre los países de la región. De hecho, en Costa Rica la distribución "equitativa" de la propiedad de la tierra originó un gran número de unidades productivas pequeñas y medianas, lo que inclusive parece haber redundado en relaciones de trabajo más justas entre éstas y las grandes propiedades. Y, en general, parecieran haber contribuido a la formación de una sociedad con un sistema institucional, político, económico y productivo más equitativo, con una cohesión social mayor. Este tipo de característica es similar a la experiencia de desarrollo económico que se observa en algunos países del sudeste asiático.

5 Véanse los Indicadores de Desarrollo Humano del PNUD (1990, p. 124).

El impacto del acceso mayor a la propiedad de la tierra pareciera inclusive verse reflejado en el número de pobres rurales en los países. Mientras que en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 75% de su población rural se halla por debajo del nivel de pobreza, en Costa Rica sólo el 30% de la población rural se ubica en esta categoría.

En este sentido, es importante resaltar que el sector "reformado" cuenta con casi tres millones de hectáreas en más de 6000 asentamientos que abrigan a 360 000 familias, con una población de aproximadamente 1.8 millones de personas (IICA, CORECA, PRACA, PNUD, GISA 1991). Sin embargo, a pesar de tener acceso a la tierra, la mayor parte de estas familias enfrentan condiciones técnicas y financieras precarias y sus miembros forman parte del ejército de pobres rurales. Desde su inicio, los procesos de distribución de tierras no contaron con suficientes recursos para ejecutar programas de capacitación para habilitar técnica y gerencialmente a los productores, para que éstos pudieran integrarse de manera competitiva a los mercados. En efecto, este fenómeno se constata por el papel central que este factor también jugó, como uno de los responsables del fracaso de la "reforma agraria" en el Perú.

Por otro lado, en la mayoría de las zonas rurales los principales grupos de pobres están conformados por familias asentadas en pequeñas unidades productivas, por campesinos sin tierra y por los asalariados (IICA, PROADER 1991). Sin embargo, cabe resaltar que la situación de pobreza de estas categorías de familias se agudiza en la medida en que dichas unidades sociales se localizan en zonas con mayores limitantes agroecológicas. De hecho, las familias localizadas en zonas del Trópico Húmedo Seco enfrentan mayores condicionantes climáticas que aquellas localizadas en regiones del Trópico Húmedo. No obstante, las familias localizadas en éste deben sobrevivir en sistemas ecológicos más frágiles. Adicionalmente, estas regiones por lo general cuentan con escasos servicios de infraestructura social y de apoyo a la producción, encontrándose generalmente aisladas de centros urbanos y mercados, lo que limita aún más sus posibilidades de desarrollo (CATIE 1986).

Esta situación se agrava por la falta de tecnología y técnicas de producción socioeconómica y ecológicamente apropiadas.

2. Pobreza rural y producción de alimentos

La producción de alimentos es otro de los vínculos fundamentales que dinamizan la relación entre el campo y la ciudad. De hecho, el mayor

aporte calórico de las dietas de los pobres urbanos y rurales de casi todos los países del istmo proviene de tres granos⁶: maíz, frijol y arroz. La estabilidad de los precios de éstos es uno de los factores que asegura el bajo costo de la comida urbana, de igual manera que el incremento de sus precios puede traducirse en mayores beneficios para los productores rurales pobres. Lógicamente esta dicotomía debe ser evaluada con cuidado al formular políticas, programas y proyectos para el combate contra la pobreza.

Una investigación realizada por el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano sobre este tema estimó que a fines de la década pasada existían alrededor de 1.8 millones de unidades productivas en la región, de las cuales 1.4 millones estaban produciendo "granos básicos" (maíz, frijol, arroz y sorgo).

De este total, 900 000 productores correspondían a minifundios con tamaño inferior al mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimenticias básicas de la familia (Deve 1990). La mayor parte de su producción fue para el autoconsumo, con pequeñas cantidades de "excedente mercadeable". Esta situación ha obligado a los miembros de estas familias rurales a asalariarse temporal o permanentemente fuera de sus unidades productivas.

Además, existe un grupo de alrededor de 400 000 productores con fincas de tamaño mediano y grande, con acceso a capital y cierto nivel tecnológico mínimo, que les permite generar un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades familiares básicas, lo cual les posibilita generar cierto "excedente mercadeable". Sin embargo, su situación viabilizaría suficiente capitalización como para transformarse en empresas comerciales. En resumen, estas dos categorías de pequeños productores pobres son los principales responsables de generar estos componentes de la canasta básica popular.

Finalmente, existen unos 100 000 productores de granos básicos con capacidad de comercializar la mayor parte de su producción y, por ende, de capitalizarse y posiblemente modernizar sus sistemas productivos.

6 Se estima que este aporte calórico alcanza el 37% en Nicaragua y el 59% en El Salvador.

No obstante, estos grupos ofrecen volúmenes importantes de los tres productos básicos, y se vinculan de manera diferenciada con mercados locales, regionales y nacionales. Esta diversidad en el tipo de acceso a mercados con características distintas, probablemente implica márgenes de ganancias desiguales, al mismo tiempo que se procesan relaciones comerciales, de poder y de trabajo, cuyos resultados benefician, en mayor medida, a los productores de unidades productivas de escala netamente comercial.

3. Asalariados y las distorsiones del mercado de trabajo

La categoría más pobre en el sector rural está conformada por los asalariados en el subsector moderno y los trabajadores por cuenta propia del sector tradicional (Fallas 1992:48). En el caso de los primeros, los mercados laborales segmentados y la falta de control para asegurar el pago de los salarios mínimos establecidos ofrecen a los patrones condiciones especiales para usufructuar la capacidad de trabajo de los individuos que no están preparados para acceder a mercados laborales más sofisticados, con alternativas de trabajo más estables y salarios más competitivos.

En el caso de los segundos, los cuales están generalmente vinculados al subsector tradicional, se puede citar la experiencia en Honduras y Guatemala, donde los trabajadores rurales por cuenta propia representan el 36% y 43% del total de los pobres, respectivamente.

4. Reproducción de la pobreza

Este argumento plantea la improbabilidad de que un individuo que haya nacido en una familia rural pobre sea capaz de superar su situación original, a menos de que se establezcan mecanismos apropiados que viabilicen la posibilidad de que este sujeto logre nuevas habilidades productivas o de gestión que lo preparen para superar su situación original.

Esta hipótesis de argumentación se construye con base en un estudio sobre las características de las familias pobres en Costa Rica (Trejos 1990). A pesar de que se reconoce su posible limitación, sus observaciones permiten inferir el tipo de relaciones estudiadas, así como sus tendencias, las cuales podrían aplicarse también a los otros países, si se ajustan aquellas variables relacionadas con la localización espacial, la magnitud

del problema enfrentado, la frecuencia de los grupos pobres y la diversidad de las etnias involucradas.

La investigación permitió determinar que las unidades familiares pobres tienen un mayor número de miembros y poseen, comparativamente, menos personas incorporadas a la fuerza de trabajo. Adicionalmente, su nivel educativo es bajo, encontrándose que un 40% de sus jefes de hogar no habían concluido la enseñanza primaria, sus viviendas eran deficientes y el hacinamiento era frecuente. Además, estos grupos contaban con un acceso a los servicios básicos de salud significativamente inferior al promedio nacional.

Por otro lado, en el sector urbano se detectó que la insuficiencia de ingresos proviene principalmente de las bajas remuneraciones generadas por el tipo de trabajo que desempeñan, y no de la inactividad o el desempleo. En el sector rural, se encontró una relación directa entre las familias pobres y el tamaño de la unidad productiva y, en particular, del área bajo siembra.

5. Espacialidad del problema

Las condicionantes ecológicas y el acceso a servicios e infraestructura social o productiva determinan, en gran medida, el potencial de desarrollo de las diversas regiones al interior de cada uno de los países.

Esto, a su vez, moldea escenarios productivos diversos, con dinámicas sociales y económicas particulares, las cuales generan sus propias "externalidades sociales negativas". En algunas de las regiones con condiciones menos favorables para el desarrollo se concentran niveles de pobreza mayores que los promedios nacionales. Es decir, la población en condiciones de pobreza extrema se encuentra generalmente en espacios nacionales bien determinados.

Este fenómeno de escasa integración económico-espacial entre ciertas regiones marginadas y el núcleo dinámico de crecimiento persiste en todos los países de la región. Este esquema de distribución de la actividad económica y, por ende, de la población ha generado desequilibrios sociales, económicos y ecológicos en los territorios nacionales.

A pesar de que no existen diagnósticos regionales de pobreza para todos los países del Istmo, la afirmación anterior se confirma en estudios

parciales realizados en Costa Rica (IICA, MIDEPLAN, MAG, SEPSA 1991) y Panamá (IICA 1992a) y en un estudio puntual efectuado en Guatemala (IICA 1992c).

A nivel centroamericano, Costa Rica detenta las mejores condiciones socio-económicas y productivas; sin embargo, en su interior existen regiones marginadas con niveles de pobreza rural similar al promedio centroamericano. El estudio muestra disparidades inter- e intrarregionales significativas en sus indicadores económicos (desempleo y subempleo) y en indicadores sociales, tales como el nivel de educación, mortalidad infantil y desnutrición. Las diferencias inclusive se reflejan en el acceso a los procesos de toma de decisiones y en las posibilidades de compartir el poder político, el cual se concentra de hecho en la región Central.

Este trabajo constata que las regiones con menor acceso a servicios sociales y de apoyo a la producción y, por ende, con mayores índices de pobreza, son la Huetar Norte, Brunca y Huetar Atlántica. Los índices sociales para estas regiones, en algunos casos, triplican la tasa nacional promedio; éste es el caso del analfabetismo, la mortalidad infantil y la esperanza de vida. Además, el "indicador de desarrollo social" calculado para cada región señala que las tres no alcanzan ni el 50% de los niveles de desarrollo de la región más adelantada. En otras palabras, estas regiones abrigan un porcentaje relativo de pobres que duplica los niveles nacionales y las coloca muy cerca de los niveles centroamericanos más bajos del índice de desarrollo humano.

Las diferencias regionales se pueden también constatar en Panamá, donde se destacan ciertas regiones como el Darién (Heckadon y McKay 1984), con los mayores índices de pobreza. En el caso de Guatemala, los departamentos de Huehuetenango y El Quiché son las regiones más pobres, con niveles de pobreza absoluta que alcanzan el 85 por ciento. La mayor parte de la población que habita estos departamentos es de origen indígena con mini- y microfincas, con prácticas productivas que promueven la conservación de sus recursos naturales renovables, como es el caso de terrazas, policultivos, rotación de cultivos, conservación de humedad, y otras. Además, los departamentos de Zacapa, Chiquimula y Juliapa enfrentan condiciones de pobreza similares a las de los otros dos, como resultado del avanzado grado de erosión de los suelos, su clima árido y la pérdida casi total de su cobertura vegetal. El Petén es otra región de extrema pobreza, con condiciones ecológicas frágiles y

serias limitaciones productivas por poseer suelos ácidos, y cuya mayor parte de la población ha sido desplazada por los conflictos bélicos.

C. La vinculación dinámica campo-ciudad

Por otro lado, la pobreza rural ha tenido un impacto directo en el deterioro de las zonas urbanas. El incremento de las poblaciones marginales, el aumento de las ventas callejeras y el sector informal, en general, reflejan una vinculación clara entre el desplazamiento de la población rural y el crecimiento notorio de las zonas urbanas. De hecho, los centros urbanos son percibidos por los migrantes como fuentes de nuevas oportunidades económicas y, con sus "fuerzas de atracción", parecieran ofrecer alternativas al "rechazo" de las zonas rurales, por falta de opciones de empleo y acceso a servicios sociales.

Este fenómeno social se refleja en el incremento acelerado de las migraciones internas rural-urbanas, observadas durante la última década. Estas han acelerado el proceso de transformación del perfil demográfico y de la fuerza de trabajo de algunas ciudades, generando, a través del hacinamiento en poblaciones marginales, presiones gigantescas sobre sus limitados servicios sociales y de infraestructura. Sin duda, estos procesos migratorios han contribuido al proceso de deterioro que se observa en casi todos los centros urbanos mayores.

En la última década, los movimientos migratorios también han llevado a más de un millón de personas de la región hacia otros países. Los casos mejor caracterizados son las migraciones de nicaragüenses a Costa Rica, de guatemaltecos a México y de salvadoreños a Estados Unidos de América.

El Sector Informal es el nexo dinámico entre el campo y la ciudad, es la alternativa que surge a partir de la creatividad de los propios desplazados. Ellos buscan en actividades comerciales y productivas, al margen del sistema tradicional, alternativas de inserción productiva que aseguren su sustento familiar.

Las actividades de este sector se han venido incrementando rápidamente en la última década en todas las capitales de los países del istmo. En consecuencia, ha crecido el número de mujeres, niños y ancianos que se desempeñan como comerciantes ambulantes, que preparan comida en puestos callejeros, que manejan destartalados

vehículos "piratas" e inclusive que construyen viviendas en barriadas marginales. Mendez D'Avila (1992) presenta cifras del porcentaje de la PEA urbana ocupada en el sector informal: Managua 47%, Guatemala 33%, San Salvador, Tegucigalpa y Panamá alrededor del 30% y San José 22%.

Sin duda, la crisis económica y posteriormente las políticas de ajuste han propiciado el aumento acelerado de estas "actividades informales", y quizás, una parte importante de la respuesta a la necesidad de generar empleos a corto plazo se encuentre precisamente en la experiencia adquirida por este subsector de la economía.

D. Diferenciación por grupos vulnerables

1. La mujer pobre

La inserción de la mujer rural al mercado formal de trabajo está condicionada por su desempeño en la esfera doméstica. En efecto, su incorporación está limitada a actividades secundarias concebidas como extensión de ese papel. Cuando ella tiene que salir a ganar un salario fuera del hogar, debe añadir estas actividades a su carga normal de trabajo.

Además de las tareas domésticas, las ocupaciones más comunes de la mujer rural durante las últimas tres décadas son producción agropecuaria, fabricación de ropa y textiles, comercio y servicios. En los últimos cinco años su participación se ha incrementado en actividades agroindustriales y en la "maquila".

Sin embargo, la mujer rural pobre se vincula generalmente a ocupaciones peor pagadas y más expuestas al desempleo y subempleo formal (Guzmán 1991). De hecho, el desempleo y el subempleo formal de las mujeres rurales pobres acompaña muy de cerca los ciclos de la economía. En el caso de Costa Rica, durante la crisis de los ochentas, el grupo de mujeres más afectado se encontraba en el grupo de edad entre los 12 y 19 años. Luego, al estabilizarse la economía, el grupo que sufrió mayor desempleo fue el de mujeres entre 19 y 29 años, quienes generalmente tienen hijos pequeños. Posteriormente, hacia 1987, el 80% de las mujeres desempleadas estaban entre los 12 y 29 años de edad.

En resumen, en las zonas rurales el problema del desempleo y subempleo formal para la mujer es mucho más agudo que en los centros urbanos. Frecuentemente deben aceptar salarios por debajo del mínimo legal. Posiblemente esta situación explica, en parte, el auge que en los últimos años han tenido las empresas de mujeres rurales.

En países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, esta situación se ha agravado por los conflictos bélicos, la desestabilización social y las inherentes migraciones masculinas. De hecho, en esos países se encuentran algunas regiones con hasta 30% de mujeres jefas de hogar (IICA 1992b).

2. *Los niños*

Existe una vinculación directa entre las familias cuyos jefes son mujeres solas (viudas, mujeres abandonadas, mujeres cuyos maridos son migrantes temporales, madres solteras, etc.) y la situación de sus niños. Además, los niños abandonados, tanto del sector rural como del urbano, componen un grupo vulnerable muy especial que requiere medidas específicas para resolver sus problemas. La gran mayoría tiene que reducir su período escolar para incorporarse prematuramente al mercado laboral. Esta opción se traduce en la pérdida de oportunidades para mejorar, en el sistema formal, sus habilidades y calificaciones para satisfacer un mercado laboral cada vez más exigente.

3. *Excombatientes*

Las largas confrontaciones armadas que hubo en Nicaragua, Guatemala y El Salvador generaron otra categoría de desplazados: los excombatientes. Estos, en la nueva etapa de pacificación y democratización, luchan infructuosamente por reintegrarse a la sociedad como civiles productivos; sin embargo, su tarea ha sido especialmente difícil, dada la adversa coyuntura económica y política (IICA, OEA 1990).

E. Pobreza rural y deterioro de los recursos naturales renovables

Algunas causas del manejo irracional de los recursos naturales renovables son la distribución espacial desequilibrada del desarrollo económico, el control inequitativo de los recursos naturales y la concentración de la población en ecosistemas frágiles. Lo anterior ha

provocado una presión demográfica desmesurada en la zona del Pacífico de casi todos los países del Istmo, la cual ha incentivado migraciones significativas hacia la zona del Trópico Húmedo (Atlántico). Esta se caracteriza, entre otras cosas, por poseer una ecología frágil y una basta riqueza forestal; en los últimos diez años ésta última ha sufrido un proceso de devastación sin precedentes (Carter 1991).

Por otra parte, la zona del Pacífico ha sufrido un proceso de empobrecimiento, debido al deterioro rápido de su base de recursos naturales renovables. Según Carter (1991), el proceso más importante que ha determinado este tipo de manejo es el empobrecimiento crítico de la población, con la consecuente degradación de su base productiva, lo que ha acelerado pérdidas en la calidad de vida y en las condiciones socioeconómicas de la población rural y urbana.

Probablemente, la relación más fácil de observar entre pobreza y destrucción ambiental se encuentra en las áreas de laderas. En el caso del Istmo, más del 60% de la tierra apta para la producción agrícola y ganadera se encuentra en áreas montañosas. Por otro lado, más de la mitad de los bosques ocupan también áreas con pendientes mayores del 5%. En este contexto, un alto porcentaje de los granos básicos (maíz, trigo y frijol) es cosechado por pequeñas unidades productivas en laderas. Estas fincas de subsistencia se caracterizan por utilizar tecnología tradicional y por poseer productividad baja y menguados excedentes comercializables.

Es decir, estas unidades productivas cobijan a las familias rurales pobres que deben hacer un manejo intensivo de sus limitados recursos naturales, con lo cual degradan el suelo, manejan mal el agua disponible y cortan los pocos árboles que todavía existen en su entorno inmediato, para aprovecharlos como fuente de energía de bajo costo (Leonard 1989).

La expansión de la producción en áreas de ladera ha causado problemas serios de deforestación en las partes altas de las cuencas, los cuales han erosionado los suelos y disminuido la calidad del agua, afectando las partes media y baja de las cuencas (Lindarte y Benito 1991).

F. Crecimiento económico sin equidad

A pesar de haber existido un crecimiento razonable en las exportaciones agropecuarias, con un aumento significativo en la

generación de divisas y en las tasas de inversión productiva en el sector agrícola y en otros sectores, estos beneficios no "rebalsaron" hacia la mayoría de los habitantes de las zonas rurales (Fallas 1992). Lo anterior fue resultado de las relaciones asimétricas e interdependientes entre la agricultura tradicional y la "moderna", en adición a un acceso sesgado a los recursos productivos. En efecto, los mecanismos de acceso a los recursos productivos (tierra, capital, tecnología, conocimientos e información) están diseñados para satisfacer las demandas de las unidades productivas mayores y de las "empresas" dedicadas a la agroexportación, mientras que las pequeñas unidades y las microunidades son generalmente excluidas.

Este fenómeno ha generado un proceso de capitalización sesgado hacia las grandes unidades productivas y hacia otros actores económicos, tales como los comerciantes, que detentan el acceso y el poder para manipular los mercados locales y regionales, redundando en pocos o casi nulos beneficios para los pequeños productores rurales.

G. Participación política limitada

En los últimos tres años todos los países del Istmo han iniciado una nueva etapa de apertura política y democratización. En efecto, todos los regímenes políticos de la región han sido electos por voto popular, superando una larga etapa de casi nula participación política.

Sin embargo, este fenómeno, relativamente nuevo en la mayoría de estos países, tiene que ser entendido como el despegue de un proceso de maduración política, que debe ser modelado, atendido y promovido por todos los estamentos de la sociedad durante un largo período, para que alcance su consolidación.

Por otro lado, todos los países del Istmo han iniciado procesos de modernización y descentralización del aparato del Estado, cuyos objetivos principales son el incremento de la eficiencia del aparato público, la descentralización del proceso de toma de decisiones y la asignación de recursos hacia los municipios o gobiernos locales correspondientes. La hipótesis que alimenta este procedimiento es la reducción del gasto público y la distribución de responsabilidades, al mismo tiempo que se abren las compuertas de la participación popular y se fortalecen las organizaciones de base.

Ambos procesos deben converger en este momento de la historia de los países de la región, y pueden ser potenciados para asegurar la construcción de una sociedad más equitativa.

H. Acceso a servicios sociales

El PNUD plantea el "desarrollo humano" como "un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo" (PNUD 1991).

El PNUD estima el índice de desarrollo humano con base en tres indicadores: longevidad, conocimientos educativos (habilidades) y niveles de ingreso.

Cuadro 3. Índice de desarrollo humano y otros indicadores sociales para los países centroamericanos.

País	Índice de desarrollo humano (1990)	Esperanza de vida al nacer (1985)	Tasa de escolaridad (alfabetismo adulto) (%) (1980)	PIB promedio (US\$) (1987)	p/h
Costa Rica	0.876	74.9	91.8	5.6	3760
El Salvador	0.524	64.4	68.8	3.4	1733
Guatemala	0.488	63.4	51.9	4.0	1957
Honduras	0.492	64.9	68	3.0	1119
Nicaragua	0.612	64.8	78	3.5	2209
Panamá	0.796	72.4	86.4	5.9	4009

Fuente: PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990.

Los indicadores presentados en el cuadro anterior dejan claro que aquellos países que han diseñado una política social estable y con suficiente contenido presupuestario, tal como es el caso de Costa Rica, presentan un nivel de vida de su población urbana y rural superior a la del resto de los países de la región. Estas diferencias son todavía más notorias en el caso de la población rural centroamericana, como resultado de su limitado acceso a servicios de salud, educación básica, agua potable y electricidad.

El análisis de la matriz de las políticas, programas o instrumentos sociales vigentes en los países del Istmo muestra que existe un conjunto heterogéneo y amplio de esfuerzos para paliar algunos de los factores responsables de la pobreza. La mayor parte de las acciones se concentran en áreas temáticas específicas, tales como educación, vivienda, empleo y nutrición (SIECA, BCIE, CEPAL, CADESCA 1991). Por otro lado, existe un grupo reducido de proyectos cuyo objetivo es apoyar ONGs, servicios sociales privados, organización laboral e infraestructura social productiva.

No obstante este abanico de acciones, focalizadas en el sector social y en el desarrollo humano, ha sido insuficiente para desacelerar significativamente el crecimiento de la pobreza. En un contexto global se puede afirmar que, con excepción de Costa Rica, los países de la región han venido asignando, en los últimos cinco años, volúmenes decrecientes de recursos públicos para fines sociales. Los factores responsables por la disminución de recursos disponibles para los programas sociales han sido la crisis, los requerimientos del ajuste, el gasto militar y el servicio de la deuda externa. Sin embargo, en este difícil contexto se ha intentado paliar los problemas de la pobreza por medio de mecanismos compensatorios, tal como los fondos de inversión social diseñados con un horizonte temporal transitorio para aliviar los efectos negativos del ajuste sobre los grupos carentes.

A pesar del anterior contexto, la sociedad civil ha fortalecido sus organizaciones para generar sus propias respuestas. Este es el caso de las ONGs dedicadas al trabajo asistencial y de apoyo a actividades productivas de la población pobre. Asimismo, se ha incrementado la participación comunal en la ejecución de soluciones alternativas a sus diversos problemas, con el objeto de reducir costos de operación.

En conclusión, las principales causas que han acelerado el empobrecimiento de la población rural son:

- a) Tasas de crecimiento económico insuficientes para promover un incremento sustantivo de las fuentes de trabajo.**
- b) Altas tasas de reproducción humana.**
- c) Sesgo en las oportunidades de acceso a activos.**
- d) Acceso limitado a los servicios sociales.**
- e) Sesgo en la opciones de acceso al desarrollo de habilidades.**
- f) Limitaciones en la participación de las mayorías en el poder político.**
- g) Incremento en las tasas anuales de deterioro ambiental, debido a pérdidas irreversibles de cobertura boscosa, erosión y salinización de suelos y deterioro de la calidad del agua.**
- h) Sistema institucional ineficiente e inapropiado para responder al desafío gigantesco que implica operacionalizar un modelo de desarrollo económico equitativo y sostenible.**

Si en la próxima década no se eliminan estas causas, hacia inicios del nuevo milenio, de una población total cercana a los 40 millones de personas habría por lo menos 26 millones de pobres. Sin lugar a dudas, este desequilibrio podría exacerbar los conflictos sociales a límites aún desconocidos en la región, al mismo tiempo que se acelerarían los procesos de deterioro de los recursos naturales renovables. Esta conjugación de factores críticos (pobreza creciente, incrementos de la población y destrucción de los recursos naturales renovables) podría situar a los países en un curso de colisión, cuyo punto de no retorno habría quedado atrás.

Ante esta perspectiva, la situación actual es éticamente inaceptable, políticamente insustentable y económicamente inviable. La sostenibilidad del pacto social existente depende de la habilidad del sistema económico

nacional para transformar sus relaciones e incorporar la mayor parte de su población a sus beneficios.

II. LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA COMBATIR LA POBREZA

Los lineamientos para combatir la pobreza que se establecen en este capítulo deben ser entendidos como parte integral de una propuesta nacional de desarrollo económico dinámico y multidimensional, cuyos vértices de apoyo son la equidad, la sostenibilidad y la competitividad.

Es decir, los lineamientos se refieren a cambios profundos en la estructura sociopolítica y en las relaciones económicas al interior de los países, así como entre los países de la región y entre todos ellos y sus "socios comerciales"⁷. Es más, el cambio requerido para realizar la transición hacia una sociedad más equitativa tiene una direccionalidad y una velocidad específicas en cada país, y ambas están determinadas por el estado actual del quehacer político, social, ambiental, económico y tecnológico.

En este sentido, en su audaz propuesta para enfrentar la crisis ecológica global, Al Gore plantea algunas orientaciones que se pueden "pedir prestadas" para fortalecer los planteamientos aquí desarrollados. El manifiesta que: "el plan debería tener como un objetivo general integrador, el establecimiento, especialmente en los países en desarrollo, de condiciones sociales y políticas que conduzcan a sociedades estables y sostenibles; esto es, justicia social, una distribución equitativa de la propiedad de la tierra, respeto a los derechos humanos, niveles nutricionales adecuados, servicios básicos de salud y vivienda, altas tasas de alfabetismo, y mayor libertad política, participación popular y responsabilidad (*accountability*)" (Gore 1992).

7 Estas relaciones son fundamentales, especialmente debido a la importancia creciente de los acuerdos comerciales entre bloques de países. De éstos el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México y sus "derivaciones" son un buen ejemplo. Pocos expertos en comercio internacional se atreverían a afirmar que este nuevo arreglo es un "juego cuya sumatoria es cero". Sin duda, sus impactos afectarán diferenciadamente tanto a los países, como a los diversos grupos sociales de productores y consumidores.

Hoy pareciera que se está formando consenso respecto de la idea de que en países con casi 70% de su población en estado de pobreza es necesario realizar ajustes drásticos en todos los componentes del modelo de desarrollo, con el fin de que la equidad se transforme en uno de sus objetivos a corto, mediano y largo plazo, para "proveer a todos los seres humanos la oportunidad de una vida plena" (Streeten 1981).

Por ello los lineamientos y mecanismos que se proponen para el combate contra la pobreza pertenecen tanto al ámbito económico (PNUD 1990, p. 63), como a aquellos relacionados con:

- a) La participación política y el perfeccionamiento de la democracia;
- b) El afinamiento de los "mercados" para asegurar el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo;
- c) El incremento de las posibilidades para obtener nuevas destrezas y habilidades; y
- d) La armonización de los instrumentos de desarrollo para asegurar el manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

Estos cuatro elementos involucran cuestiones relacionadas con una propuesta de modernización incluyente (Chiriboga, Calderón y Piñero 1991), la cual requiere adoptar medidas que aseguren una redistribución de oportunidades para que la mayoría alcance un nivel de ingreso que viabilice la satisfacción de sus necesidades mínimas.

En otras palabras, a pesar de que el modelo de liberalización comercial y de apertura imponen la necesidad impostergable de asegurar el proceso de crecimiento económico, a partir de una transformación productiva, este momento podría ser aprovechado como una oportunidad para satisfacer los objetivos económicos de desarrollo, el cumplimiento del servicio de la deuda externa y la atención a las crecientes demandas sociales.

Esta propuesta tiene tres dimensiones operacionales: La primera implica el incremento de los niveles de empleo, ingresos y consumo mínimo de la población rural pobre; la segunda, requiere la masificación del acceso a servicios sociales; y la tercera demanda la democratización, a través del aumento en el acceso a procesos de toma de decisiones en los gobiernos nacionales, regionales y locales.

A. Alcances de la propuesta

No obstante el énfasis particular relacionado con las interacciones rural-urbanas y los postulados sobre el desarrollo nacional planteados en el capítulo anterior, los lineamientos que se exponen a continuación se limitan al combate contra la pobreza a nivel regional. Estos son parte de una estrategia nacional, cuyo enfoque espacial orienta la ejecución de acciones a nivel municipal y/o de otras unidades administrativas regionales o locales.

El esfuerzo mayor que se propone se vincula a la posibilidad de cambiar el contexto de este escenario espacial, modificando las relaciones entre la sociedad civil, el estado y el mercado. Desde esta óptica del desarrollo, se enfatiza la promoción de actividades productivas o sociales que dinamicen los vínculos, a través de los "mercados", entre las áreas rurales y los centros poblados y urbanos, prestando especial atención a la articulación funcional entre pequeños, medianos y grandes productores, y aprovechando los nexos con cadenas alimentarias y otros procesos modernos de transformación de productos. Es decir, la propuesta se concentra en la estrategia regional/municipal del combate contra la pobreza rural.

Este desarrollo conceptual referido a regiones se origina en el propio mandato institucional del IICA, y además, se apoya en dos supuestos: a) la responsabilidad de otros organismos especializados, que haciendo uso de sus ventajas comparativas, formulen los elementos de la matriz que se relacionan con el sector urbano; y b) la necesidad de que una instancia institucional idónea organice de manera coherente y armónica las diversas partes de una estrategia nacional de combate contra la pobreza.

B. Nivel nacional

1. Elementos conceptuales

Se concretan a continuación aquellos elementos conceptuales y metodológicos que son imprescindibles dentro de una estrategia nacional de combate contra la pobreza, en la medida en que son requisitos para el desarrollo regional y local.

a) Características de las acciones de la estrategia

Para que las acciones de una estrategia nacional se adecuen al momento financiero crítico por el que hoy atraviesan los países de la región, y para que aseguren una cobertura significativa de la población pobre, en concordancia con la dimensión que el problema exige, deben tener las siguientes características:

- **Sinergia:** Se refiere a la búsqueda de la complementación entre acciones de diversos programas, para que la sumatoria de sus efectos sea mayor que el efecto individual; por lo tanto, existe la necesidad de ejecutar ciertas actividades conjuntas e impactar, al mismo tiempo, las unidades familiares focales.
- **Permanencia temporal:** Las acciones de la estrategia deben perdurar en el tiempo, de manera que sus efectos eliminen las causas del problema.
- **Aumento de la eficiencia:** Las acciones deben facilitar el incremento de la capacidad de autosatisfacción de las necesidades básicas de los propios beneficiados.
- **Demanda focalizada desde la perspectiva espacial y grupal:** Se deben definir con precisión las regiones marginadas y los grupos focales que serán alcanzados de manera preferencial. Una vez hecho esto, se sugiere dar prioridad a las actividades, proyectos y programas de inversión productiva, y no al consumo inmediato.

b) Definición de las necesidades básicas

Las necesidades básicas son aquellas imprescindibles para conservar la vida y desarrollar las potencialidades de los seres humanos (Ver PNUD 1992). Estas pueden ser materiales y no materiales.

- **Necesidades básicas materiales:** Acceso a fuentes de trabajo y de servicios como educación, salud, alimentación, vivienda y agua potable.
- **Necesidades básicas no materiales:** Aquellas condiciones que requiere toda persona para su desarrollo normal: seguridad, autorrealización y participación política.

- **Niveles de necesidades:** No se pretende entrar en una discusión metodológica sobre el nivel adecuado de cada una de las necesidades. Cada país deberá evaluar la posibilidad de adoptar la lista propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el tipo de necesidades básicas y sus niveles mínimos de satisfacción.

c) Población objetivo y metas

Para dimensionar la estructura institucional, el número de técnicos y el volumen de recursos financieros requeridos para ejecutar una estrategia de combate contra la pobreza, es necesario definir con precisión las regiones y el número de habitantes que se atendería con cada una y con todas las acciones.

Adicionalmente, es imprescindible definir las metas que se desean alcanzar para diversas necesidades, considerando el nivel actual del indicador o indicadores correspondientes, el nivel que se desea alcanzar y el período propuesto para conseguirlo.

Para formular los programas nacionales se podría utilizar como método el diseño de tres escenarios nacionales y regionales futuros, para visualizar el esfuerzo institucional, financiero, político y organizativo, que cada uno de ellos implica y, al mismo tiempo, definir las mejoras alcanzadas por cada grupo vulnerable y por región. Se proponen como escenarios temporales los años 2005, 2015 y 2020, los cuales pueden servir de hitos para definir los progresos graduales de un conjunto determinado de indicadores.

Para estos años se construirían matrices con los indicadores y los costos y estructuras institucionales requeridas para alcanzarlos. Cada hito temporal seleccionado mostrará los niveles de los indicadores y en el último año (2020) todas estas sociedades habrían alcanzado un punto de equidad considerado, a priori, aceptable con respecto a "niveles de ingresos mínimos" y a las necesidades básicas.

Como se mostró en el diagnóstico, la brecha de necesidades básicas materiales por cerrar es diferente en cada país; por lo tanto, el perfil temporal, el volumen de recursos y el sistema institucional requerido deberán reflejar dichas disparidades. Lo anterior permitiría generar una matriz de acciones por regiones y además, o en su defecto, por grupos vulnerables, costos y necesidades institucionales.

Para el ejercicio anterior se podrían considerar grandes regiones con semejanzas socioeconómicas y ecológicas, como por ejemplo⁸:

- Cuencas o microcuencas;
- Conjunto de municipalidades;
- Areas de riego con proyectos de pequeños productores;
- Areas de pequeña y/o microproducción en zonas de laderas, con necesidades urgentes de realizar prácticas de conservación;
- Areas particulares del Trópico Húmedo cuyas poblaciones están desestabilizando el equilibrio ecológico, mediante la deforestación y el uso intensivo e inapropiado del suelo y la cobertura vegetal;
- Asentamientos rurales productos de la reforma agraria.

La construcción de escenarios tendría como base el "diagnóstico nacional de pobreza y recursos naturales renovables", el cual se plantea con el mismo sentido que lo hace el PNUD, al sugerir la importancia de formular un "plan de desarrollo humano" para cada país, que tenga como base un diagnóstico de las necesidades y del potencial de sus recursos humanos (PNUD 1990:70-71). Especial atención debe prestarse a las diferencias y especificidad de género de las poblaciones urbana y rural, así como de los grupos vulnerables en cada región.

2. *Medidas generales por adoptar a nivel nacional*

a) Promover un pacto social de apoyo político amplio

Una estrategia de largo plazo de combate contra la pobreza y con el alcance que aquí se plantea debe, en primer término, contar con el apoyo político decidido de los diversos partidos, así como del Senado, la Cámara de Representantes, grupos económicos y sindicatos. Es decir, la negociación de la estrategia debe producir un nuevo pacto social, en el cual estén representados todos los sectores políticos y sociales de cada país.

Hecho lo anterior, se debe definir una instancia institucional idónea y con respaldo pleno para orientar y formular el programa.

8 Algunas de estas categorías no son necesariamente excluyentes.

b) Realizar un diagnóstico nacional rápido

Este debe tener como objetivo determinar las características demográficas (por grupo social de la población pobre), así como el potencial de los recursos naturales renovables para cada región. Este diagnóstico se formulará principalmente con base en información existente, y se debe procurar minimizar sus costos de implementación y el tiempo que tome su realización.

c) Armonizar efectivamente los programas de combate contra la pobreza con la política macroeconómica

La única manera de ganar la lucha contra la pobreza, en el largo plazo, es mediante un proceso de crecimiento económico estable. La idea del "rebalse" como mecanismo distributivo es insuficiente para responder con rapidez a las necesidades sociales actuales. Este dilema entre las políticas de crecimiento y redistribución es un conflicto entre el largo y el corto plazo, el cual se deja planteado para que cada país lo resuelva en función de sus propias posibilidades políticas, sociales y económicas.

En este sentido, si se define como objetivo eliminar la pobreza en la próxima década, el "rebalse" como instrumento principal es insuficiente, y podrían transcurrir tres o más décadas antes de que los países consigan aproximarse a dicho objetivo. Por lo tanto, para aliviar la pobreza de manera significativa, es necesario fortalecer el crecimiento económico de los países, al mismo tiempo que se ejecutan políticas distributivas específicas. Esto requiere mantener un equilibrio delicado entre la inversión productiva y la social en el corto y el largo plazo.

Aunque las políticas de ajuste ya han definido las grandes directrices de los cambios, existen medidas generales que pueden utilizarse para promover mejoras en la población rural pobre, como por ejemplo una reducción de las tasas de inflación, el fortalecimiento de los procesos de titulación de la propiedad de la tierra de los pequeños productores, y el incremento del acceso al crédito y a la asistencia técnica.

En congruencia con la orientación conceptual que se desea imprimir a las políticas de combate contra la pobreza, se considera de crucial importancia el aumento del ingreso real, ya sea mediante la generación de empleo o por medio del incremento del salario mínimo, en función de los aumentos de la productividad de la mano de obra.

Los programas de empleo tendrían que ser prioritarios, y deberían complementarse con programas de capacitación, para así maximizar la sinergia natural entre ambos.

Con base en esta misma lógica, los programas de inversión social en educación, salud y nutrición son cruciales, porque abren el acceso a oportunidades para mejorar el capital humano, dotándoles con nuevas habilidades y mejor capacidad física para superar las condiciones adversas que enfrentan.

Otro instrumento de política que puede fortalecer un Programa Nacional de Combate contra la Pobreza (PNCP) son los incentivos fiscales, los cuales pueden ser aplicados a las inversiones productivas privadas, intensivas en el uso de mano de obra, en regiones marginadas.

En la misma línea que los incentivos se encuentran los estímulos a ciertos tipos de inversión productiva, tales como la reforestación y el fomento de proyectos de riego y otros. En estos casos, se puede apelar a la sinergia de la actividad productiva y la social, al mismo tiempo que se complementan los esfuerzos públicos y los privados.

- d) Vincular los programas de combate contra la pobreza con los programas y proyectos de desarrollo agropecuario, forestal y rural

Es fundamental que las actividades de combate contra la pobreza se complementen estrechamente con aquellas acciones propias del desarrollo rural, es decir, actividades regionales orientadas al incremento de la productividad y al fortalecimiento de la organización, cuyos beneficiarios son microunidades y pequeñas unidades familiares, las cuales podrán beneficiarse con el apoyo de programas de generación de empleo y nutrición.

- e) Crear un Fondo Nacional para el Combate contra la Pobreza (FNCP)

Probablemente el instrumento más idóneo para atacar la pobreza en general, y en particular la pobreza rural, es la creación de un mecanismo financiero específico, que viabilice financiera y técnicamente las nuevas vinculaciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. La estructura y forma de operación de este mecanismo debe ser flexible y

eficiente, preferiblemente manejado bajo la corresponsabilidad de las autoridades nacionales, regionales y municipales. Además, la eficiencia de este "mecanismo" debe asegurarse con una participación limitada del sector público y compartiendo las responsabilidades y autoridad de manejo con el sector privado y, principalmente, con la participación de las organizaciones de base.

Este "mecanismo" dotará recursos a las instancias locales idóneas: municipalidades, cooperativas u otras formas sociales organizadas. Estas tendrán como función asignar los recursos financieros, de acuerdo con las propuestas específicas que surjan de las propias comunidades, manteniendo siempre los principios de sinergia y eficiencia.

El objetivo de estos recursos será financiar pequeños proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios, generadores de empleo.

- f) Fortalecer y crear programas de capacitación y entrenamiento de recursos humanos

El desarrollo del capital humano es una *sine qua non* para alcanzar las metas del desarrollo con equidad; en efecto, la mejora y/o el aumento de las habilidades de las personas es crucial para asegurar acceso a fuentes de trabajos formales y el incremento de sus ingresos.

Por lo anterior, se sugiere que se realicen esfuerzos especiales para aprovechar las actividades productivas y sociales, financiadas por otros componentes del programa, para complementarlas con actividades de capacitación específicamente diseñadas para tal propósito.

- g) Vincular los programas de combate contra la pobreza con programas de planificación familiar

Cualquier estrategia de combate contra la pobreza debe vincularse estrechamente con programas existentes de planificación familiar, con el objeto de asegurar una transición demográfica hacia tasas más bajas de reproducción.

- h) Jerarquizar la inversión pública y coordinarla con la privada

h) Jerarquizar la inversión pública y coordinarla con la privada

Se debe formular el presupuesto nacional, de manera que exista una jerarquización de las inversiones públicas por regiones, complementando los recursos del FMCP asignados a inversiones sociales y de infraestructura y a la producción.

i) Buscar posibles alternativas de financiamiento

Para que la creación y ejecución de un PNCP de las dimensiones planteadas tenga éxito, se debe recurrir a diversas fuentes de financiamiento, sean éstas nacionales o externas, tales como las siguientes:

– Recursos propios

Las políticas sociales se podrían financiar parcialmente con recursos tributarios, en la medida en que el incremento de los gastos no implique una disminución drástica de los recursos del gobierno disponibles para la inversión productiva.

Posiblemente la opción de financiamiento seleccionada deberá asignar recursos nacionales provenientes de una reasignación interna y de la privatización *cum* descentralización de algunas actividades, a gobiernos locales, asociaciones de productores, cooperativas, etc.; es decir, a organizaciones de base. Con esto se incrementa la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios en cuestión y se fortalece el proceso de democratización.

Remanejo del presupuesto nacional. En el contexto de la etapa de democratización que se inició en la región, es válido imaginar fórmulas que permitan reducir el gasto militar al mínimo necesario y reasignar esos recursos al gasto social, i.e. educación, salud, vivienda. El caso de Costa Rica podría servir de pauta, con un gasto militar de cero, con una tasa de alfabetismo de adultos del 93% y con una expectativa de vida que superaba los 75 años en 1989.

Reasignación de cargas tributarias. Esta es otra posibilidad que no afectaría las tasas de inflación; es posible imponer un impuesto del 2% a los productos de lujo, y asignar al FNCP el monto obtenido con este impuesto.

Fortalecimiento de los mecanismos de control y colección de impuestos. El propio Banco Mundial ha propiciado y promovido actividades que mejoran la eficiencia del cobro de impuestos, que en general sufren una tasa de evasión millonaria.

Promoción financiera de joint ventures. Las coinversiones productivas y de venta de servicios entre el sector público, el privado y las organizaciones de productores potencian las habilidades existentes en el sector informal rural y urbano (centros poblados).

Vía política macroeconómica. Los países deberían negociar con los organismos de financiamiento bilateral el diseño y ejecución de políticas macroeconómicas con "objetivos múltiples", que incluyan los objetivos de crecimiento económico y los objetivos sociales, que al ser tratados funcionalmente como parte de un solo modelo conduzcan a sociedades nacionales más equitativas.

Deuda externa. Una parte importante del ahorro de los países del Istmo es transferido al exterior para cubrir los intereses de la deuda externa, lo cual se transforma en un obstáculo gigantesco para realizar inversiones, sean éstas productivas o sociales.

La mayor disponibilidad de recursos de los países que provengan del alivio en el pago de la deuda, sea por una solución económica o política, deben ser utilizados prioritariamente para el gasto social. En este sentido, es importante resaltar el argumento de la responsabilidad compartida que cabe a los países deudores y sus acreedores; por lo tanto, existe la necesidad de "revaluar la alternativa de que los países del Tercer Mundo tengan que continuar pagando inmensas sumas de intereses por deudas viejas, con un costo social tan alto que corren el peligro de sufrir tensiones sociales incontrolables" (Gore 1992:297).

En este contexto es de especial interés el análisis de alternativas de un manejo diferente del servicio de la deuda, que alcanzaba los US\$2500 millones anuales en 1988 (IICA 1991). La discusión debería retomar algunas opciones que ya han sido planteadas, tal como pagar una parte de la deuda en moneda nacional o reconvertir una porción de ella en actividades vinculadas al desarrollo económico con equidad y a la conservación y manejo sostenible de sistemas ecológicos frágiles (Hinkelammert 1988)

— Recursos externos

Es posible recurrir al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), al Banco Mundial y a otras fuentes.

C. Nivel regional y local

1. Enfoque espacial

Esta estrategia busca fortalecer los esfuerzos de descentralización que, en mayor o menor medida, vienen implementando los países de la región.

En este sentido se propone orientar todas las actividades de largo plazo del PNCP hacia el cambio del contexto espacial, en el cual se procesan las relaciones sociales y económicas, y se negocian las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Por otro lado, considerando el alto porcentaje de población rural pobre, un esfuerzo descentralizado brindaría mayor autonomía a las regiones en los procesos de toma de decisiones y asignación de los recursos de un Programa Nacional de Combate contra la Pobreza. Este enfoque reconoce, por una parte, que las autoridades, los asalariados, los pequeños productores, las mujeres, en fin, la sociedad a nivel de las municipalidades o de las regiones, son los que mejor conocen sus necesidades y su potencial. Es precisamente a estos niveles que los equipos de técnicos, los representantes de los grupos locales y regionales y naturalmente los representantes de los grupos vulnerables deben diseñar las soluciones.

Desde la perspectiva de la equidad espacial, la estrategia apunta en la dirección de alcanzar ciertos niveles mínimos de bienestar para todos los habitantes de cada país, independientemente de la región en donde residan. Por otro lado, este enfoque regional potenciará la capacidad productiva de las diversas regiones de cada país, y fortalecerá los vínculos entre las zonas rurales y los centros poblados, contribuyendo a la generación de empleos y a un proceso de desarrollo económico social y espacialmente equilibrado, el cual posiblemente se refleje en el aumento de la capacidad técnica y financiera de la región (o municipalidad) para desenvolverse con mayor grado de autonomía.

En este sentido, se reconoce la importancia que juegan los movimientos municipales y regionales de la sociedad civil en la lucha por mejorar sus condiciones de vida y superar las diferencias y desequilibrios socioeconómicos regionales. De hecho, estos movimientos pueden constituirse en mecanismos de concertación y, por ende, en prácticas para el fortalecimiento de la democracia.

Asimismo, se debe reconocer el importante rol que jugaría un instrumento de financiamiento que facilite la maduración de la autonomía anteriormente aludida.

2. Fondo Municipal de Combate contra la Pobreza (FMCP)

El FNCP tendrá instancias correspondientes a nivel municipal (FMCPs), las cuales se constituirán en el mecanismo de financiamiento de proyectos productivos locales o regionales, sean éstos agropecuarios, forestales o de otro tipo. La flexibilidad y simplicidad en el acceso a los recursos financieros deberán ser las principales características de estos fondos municipales.

Además de las funciones de financiamiento, estos fondos fortalecerán los gobiernos locales, apoyarán la consolidación de las organizaciones de base y contribuirán a definir y ejecutar las actividades de formación de habilidades especiales.

La operación de los FMCPs permitirá definir actividades diferenciadas para los diversos tipos de grupos vulnerables: mujeres rurales, grupos étnicos, micro-empresarios, pequeños productores, asalariados y otros.

Los proyectos financiados por esta fuente deberán buscar la complementariedad con otras actividades financiadas por otros componentes del PNCP. A continuación se citan, a manera de ejemplos, las posibilidades de complementar las acciones del FMCP y los programas de empleo y alimentos.

a) Vínculos entre el FMCP y los programas especiales

Las cifras de la pobreza rural en el Istmo reflejan la urgencia de abrir, a corto plazo, nuevas alternativas de acceso a nuevas oportunidades de empleo e ingresos familiares en el sector rural. Para ello, el mecanismo más expedito es la creación de un programa de empleo productivo

financiado por el gobierno central y administrado por los municipios y la comunidad organizada. En la misma perspectiva se deben manejar programas de distribución de alimentos, financiamiento de microempresas y apoyo a la mujer rural.

Sin embargo, en este sentido, debe diferenciarse claramente entre aquellas acciones que propugnan exclusivamente retener la población en el sector rural, de otras que tienen como objetivo prepararla para incorporarse al flujo de migrantes del campo a la ciudad. Debe recordarse que el costo de resolver la pobreza rural es bastante menor que el de la urbana, y en la medida en que se consigue disminuir la emigración hacia las ciudades se estará minimizando el costo de resolver el problema urbano.

Así, a nivel operativo se potencia la utilización de recursos financieros para fortalecer la participación organizada de la sociedad civil y la democracia regional y local. Para asegurar lo anterior, estos trabajos deben estar estrechamente vinculados con las necesidades regionales y municipales de infraestructura productiva. Con el fin de transformar el escenario productivo y social, se deben construir carreteras, puentes, escuelas, centros de salud, guarderías infantiles, lavaderos comunales, etc. Además deben instalarse sistemas de riego; de protección, conservación y manejo sostenible de recursos naturales renovables y de reforestación.

b) Estructura institucional del PMCP

El PMCP debe poseer una estructura institucional que aproveche la capacidad técnica y financiera instalada, y en que se incorpore un esquema de trabajo simple y eficiente a nivel regional y local. En ambos niveles deben explorarse oportunidades para fortalecer y crear mecanismos que permitan vincular los gobiernos regionales y municipales, asegurando, asimismo, la participación efectiva y dinámica de las organizaciones de base, ONGs, y organismos del sector privado.

D. El combate contra la pobreza como instrumento para alcanzar la equidad

Sin lugar a dudas, el momento que hoy viven las sociedades de los países del Istmo ofrece, además de un desafío gigantesco, una oportunidad invaluable para que, en el proceso de combatir la pobreza, se inicie la construcción de un nuevo orden social y político, y se avance

en los procesos de crecimiento económico, con un manejo racional de los recursos naturales renovables, en un escenario que al redefinir las habituales relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, las instituciones nacionales y los organismos internacionales potencien esfuerzos, conjuguen energías y posibiliten una sociedad equitativa.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. 1990. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C., Oxford University Press.

_____. 1991. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C., Oxford University Press.

_____. 1992. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C., Oxford University Press.

BOLTVINIK, J. 1992. El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Comercio Exterior (Méx.) 42(4).

CARTER. S. 1991. Análisis geográfico del uso de la tierra en Centroamérica. In Agricultura sostenible en las laderas centroamericanas: Oportunidades de colaboración interinstitucional. San José, C.R., IICA, CATIE, CIAT, CIMMYT. Serie Ponencias y Resultados de Eventos Técnicos no. A1/SC-90-11.

CATIE (CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA). 1986. Proyectos Sistemas Mixtos de Producción. Diagnóstico de Pequeñas Unidades Productivas: Comayagua, Honduras; San Miguel, El Salvador, y Nueva Concepción, Guatemala. Turrialba, C.R.

CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.

_____. 1991. Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población sobre los países del Istmo Centroamericano. México, Méx.

- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE); PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). 1992. Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de la pobreza. En Comercio Exterior (Méx.) 42(4).
- CHIRIBOGA, M.; CALDERON, F.; PIÑEIRO, D. 1991. Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe. San José, C.R. IICA. Serie Documentos de Programa no. 28.
- CROCKER, D. 1991(a). Ethical principles for development: Needs, capabilities or rights? Upper Montclair, New Jersey.
- Presentado en: IDEA Montclair Workshop. Montclair State College.
- _____. 1991(b). Functioning and capability: The foundation of Sen's development ethic. Upper Montclair, New Jersey.
- Presentado en: IDEA Montclair Workshop. Montclair State College.
- DE JANVRY, A.; MARSH, R.; RUNSTEN., D.; SADOULET, E.; ZABIN, C. 1989. Rural development in Latin America. An evaluation and a proposal. San José, C.R., IICA. Program Papers Series. no. 12
- DEVE, F. 1990. Los productores de granos básicos del Istmo Centroamericano. Guatemala, Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano de CADESCA/CEE/Francia.
- FALLAS, H. 1992. Oportunidades y desafíos para superar las condiciones de pobreza rural en el marco de la apertura comercial y la liberalización económica en Centroamérica. San José, C.R., IICA.
- GORE, Al. 1992. Earth in the balance: Ecology and the human spirit. New York, Houghton Mifflin.
- GUIMARAES, R. 1990. Desarrollo con equidad: Un nuevo cuento de hadas para los años 90. Revista Síntesis (España) no. 10.
- GUZMAN S., L. 1991. Políticas para la mujer rural: Caso de Costa Rica. In Mujer y modernización agropecuaria: Balance, perspectivas y estrategias. San José, C.R., IICA.

HECKADON, S.; MCKAY, A. 1984. Colonización y destrucción del bosque en Panamá. Panamá, Editorial Porvenir.

HINKELAMMERT, F. 1988. La deuda externa en América Latina. San José, C.R., Editorial DEI.

HIRSCHMAN. s.f. Los intereses y las pasiones. México, Méx. Fondo de Cultura Económica.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1991. Centroamérica en cifras. San José, C.R.

_____. 1992(a). Diagnóstico sobre pobreza y mujer en Panamá. San José, C.R.

_____. 1992(b). El rol de las mujeres campesinas productoras de alimentos frente a las políticas de ajuste en Centroamérica. Investigación en proceso. San José, C.R.

_____. 1992(c). Propuesta para formular la estrategia de desarrollo rural regional. Versión preliminar. Guatemala.

_____; CORECA (CONSEJO REGIONAL DE COOPERACION AGRICOLA DE CENTROAMERICA); PRACA (PROGRAMA DE ADIESTRAMIENTO Y ESTUDIO SOBRE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA); PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO); GISA (GRUPO INTERINSTITUCIONAL DEL SECTOR AGRICOLA). 1991. Programa de Fortalecimiento y Consolidación de Empresas Rurales. San José, C.R.

_____; MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA), MAG (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA), SEPSA (SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES). 1991. Programa de Políticas Diferenciales para el Desarrollo Regional Rural en Areas Marginadas. San José, C.R.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA); OEA (ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS). 1990. Propuestas para los Programas de Reasentamiento de Excombatientes y Desplazados en Nicaragua y Honduras. San José, C.R. Documentos internos de trabajo.

_____; PROADER (PROGRAMA DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL). 1991. Pobreza rural persistente: Desafío para el Año 2000: Lineamientos de una estrategia para combatirla. San José, C.R.

JORDAN, F. 1989. La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. IICA. San José, C.R., IICA.

LEONARD, J.H. 1989. Environment and the poor: Overseas Development Council. Washington D.C.

LINDARTE, E.; BENITO, C. 1991. Instituciones, tecnología y políticas en la agricultura sostenible de laderas en América Central. In Agricultura sostenible en las laderas centroamericanas: Oportunidades de colaboración interinstitucional. San José, C.R., IICA, CATIE, CIAT, CIMMYT. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos. no. A1/SC-90-11.

MENDEZ D'AVILA, L. 1992. Visión, términos y perspectivas de la informalidad en el Istmo Centroamericano. In Democracia sin pobreza. E. Stein, S. Arias (Eds.). San José, C.R. Editorial DEI.

PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). 1990. Human development report 1990. New York, Oxford University Press.

_____. 1991. Desarrollo humano. Informe 1991. Bogotá, Col. Ediciones Tercer Mundo S.A.

_____. 1992. Informe desarrollo humano. New York. Oxford University Press.

RAVILLION, M. s.f. Poverty comparisons: A guide to concepts and methods. LSMS Working Paper. no. 88.

SEN, A. 1983. Los bienes y la gente. Comercio Exterior (Méx.) 33(12).

_____. 1988. Capability and well being. Helsinki, Finlandia. World Institute of Development Economics Research.

Presentado en: Conference on Quality of Life.

_____. 1992. Sobre conceptos y medidas de pobreza. In Comercio Exterior (Méx.). 42(4).

SIECA (SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA); BCIE (BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA); CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE); CADESCA (COMITE DE ACCION DE APOYO AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE CENTROAMERICA Y PANAMA). 1991. Matriz de las políticas sociales vigentes en los países del Istmo Centroamericano. Documento descriptivo preliminar.

SINGER, H.W. 1989. El desarrollo de la posguerra: Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985. Comercio Exterior, (Méx.) 39:7.

STREETEN, P. 1981. First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries. New York, Oxford University Press.

TREJOS, J. D. 1990. Pobreza y política social en Costa Rica. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

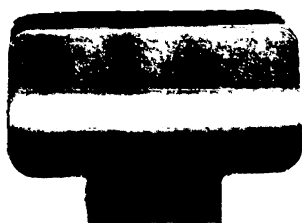
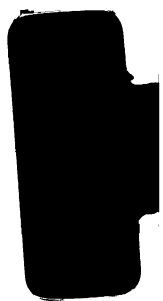
UNESCO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA). 1990. Propuestas de políticas sociales integradas frente a los ajustes macro-económicos en América Latina y el Caribe: Elementos para la preparación de una guía de marco conceptual. París.

VUSKOVIC, PEDRO. 1990. América Latina: La crisis de desigualdad. In Problemas del Desarrollo 80(21).

WEBER, M. s.f. Economía y sociedad. México, Méx. Fondo de Cultura Económica. 2 Tomos.

WOLFE, M. 1982. El desarrollo esquivo: La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Revista de la CEPAL (Chile) no. 17.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de setiembre de 1993,
con un tiraje de 200 ejemplares.**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22/
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA