



POLÍTICAS PÚBLICAS EN CENTROAMÉRICA: DESIGUALDAD, MARGINACIÓN Y POBREZA

Jaime Uribe Cortez

Abstract

En las sociedades centroamericanas, la superación de la inequidad pasa necesariamente por políticas de inversión social que incrementen las capacidades de la población. Empero, la inversión social de Guatemala, El Salvador y Honduras, como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas de América Latina. Cabe indicar, no obstante, que en el caso de Guatemala la inversión social representa el 46,2% del gasto público total, en parte como resultado de los Acuerdos de Paz, pero el monto es bajo debido a la escasa presión tributaria existente en ese país. Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1999 fue de 187 dólares, mientras el promedio latinoamericano fue de 540 dólares (FLACSO, 2002: P.67.).

Enfrentar estas agudas desigualdades en el marco de sistemas democráticos requiere instituciones públicas eficientes, capaces de impulsar el desarrollo y apegadas a las normas de un Estado de derecho. Sin embargo, en todos los países, sin excepción, la base tributaria de los Estados es inferior a la que debiera existir, dado el nivel de su desarrollo. Sin recursos fiscales son imposibles la inversión social y la construcción de la infraestructura requerida. Por otra parte, la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho.

Debido a la extrema bipolaridad en los niveles de calidad de vida que lo anterior ocasiona. Me surge la siguiente pregunta, y las políticas públicas, ¿dónde están?, pues parece que existe una nula aplicación hay de los planes y programas que se supone sirven para beneficiar a la población. En este artículo, haremos un breve recuento de las condiciones contextuales en las cuales se han aplicado las políticas en aquella región y sus consiguientes resultados. Primero abordaré el contexto internacional mencionando algunos aspectos internacionales que han incidido en esa región. Posteriormente, analizaré brevemente que no existen políticas públicas sin la concepción de desarrollo sostenible. Tercero, analizaré como ha influido el desarrollo sostenible en el región. Cuarto, estudiare la estructura, pobreza y fuentes de conflicto en Centroamérica. En quinto lugar, mencionaré los ajustes a dichas contrariedades y la acción pública y por último atenderé a unas cuantas reflexiones finales.

Introducción

En la actualidad, la mitad de los 40 millones de habitantes de Centroamérica viven en condiciones de pobreza y sufren algún tipo de exclusión o marginación social, según revelan datos de organismos internacionales. No obstante, presenta casos como el de Costa Rica, con uno de los mejores índices de desarrollo humano de Latinoamérica, pero, también, como los de Honduras, Guatemala o Nicaragua, tres de los países más pobres del hemisferio

americano, como se desprende de estadísticas oficiales y de organismos dependientes de la ONU.

Además de la pobreza, la violencia protagoniza la vida cotidiana en países como Guatemala y El Salvador, donde mueren asesinadas una media de 16 y 10 personas al día, respectivamente, según las autoridades. De acuerdo a diferentes organismos de la ONU, Centroamérica es la región donde existe la mayor desigualdad social del planeta.

En Guatemala, el país más poblado de la región, con casi 13 millones de habitantes, y la economía centroamericana más fuerte con un Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* de \$2,535, casi siete millones de personas son pobres y 2 millones viven en extrema pobreza. Con más de un millón de niños que sufren algún grado de desnutrición, y una tasa de analfabetismo del 24 por ciento, desde 1950 el sector que más sufre la exclusión social palpable es el de los indígenas, que representan casi la mitad de la población del país, según las fuentes (ILPES, 2006: p.143.).

El 58 por ciento de los pobres son indígenas y de los que viven en la extrema pobreza el 72 por ciento pertenecen a ese mismo grupo, integrado por 23 etnias mayas, realidad que reconoce el Gobierno guatemalteco en sus informes oficiales.

Asimismo, en el año 2001, el 50,8% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza, y el 23% en pobreza extrema. La incidencia del fenómeno es mucho mayor en el campo, donde vive el 67% de los pobres de la región y el 76,6% de las personas en condición de pobreza extrema. Con importantes diferencias entre países, 3 de cada 5 hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otra parte, el 26,7% de la población centroamericana mayor de 15 años es analfabeta, y el 46,8% no cuenta con educación primaria completa. La existencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en la región implica que, para reducir la pobreza, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico. Una estimación de PNUD, IPEA y CEPAL sobre las posibilidades de avance en este sentido señala que, en virtud de los niveles de desigualdad existente, aun cuando los países mantuvieran sus tasas de crecimiento del período 1990-2000, sólo El Salvador, Panamá y Costa Rica lograrían reducir sus niveles de pobreza a la mitad (FLACSO, 2002: P.87.).

En las sociedades centroamericanas, la superación de la inequidad pasa necesariamente por políticas de inversión social que incrementen las capacidades de la población. Empero, la inversión social de Guatemala, El Salvador y Honduras, como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas de América Latina. Cabe indicar, no obstante, que en el caso de Guatemala la inversión social representa el 46,2% del gasto público total, en parte como resultado de los Acuerdos de Paz, pero el monto es bajo debido a la escasa presión tributaria existente en ese país. Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1999 fue de 187 dólares, mientras el promedio latinoamericano fue de 540 dólares (FLACSO, 2002: P.67.).

Enfrentar estas agudas desigualdades en el marco de sistemas democráticos requiere instituciones públicas eficientes, capaces de impulsar el desarrollo y apegadas a las normas de un Estado de derecho. Sin embargo, en todos los

países, sin excepción, la base tributaria de los Estados es inferior a la que debiera existir, dado el nivel de su desarrollo. Sin recursos fiscales son imposibles la inversión social y la construcción de la infraestructura requerida. Por otra parte, la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho.

Debido a la extrema bipolaridad en los niveles de calidad de vida que lo anterior ocasiona. Me surge la siguiente pregunta, y las políticas públicas, ¿dónde están?, pues parece que existe una nula aplicación hay de los planes y programas que se supone sirven para beneficiar a la población. En este artículo, haremos un breve recuento de las condiciones contextuales en las cuales se han aplicado las políticas en aquella región y sus consiguientes resultados. Primero abordaré el contexto internacional mencionando algunos aspectos internacionales que han incidido en esa región. Posteriormente, analizaré brevemente que no existen políticas públicas sin la concepción de desarrollo sostenible. Tercero, analizaré como ha influido el desarrollo sostenible en el región. Cuarto, estudiare la estructura, pobreza y fuentes de conflicto en Centroamérica. En quinto lugar, mencionaré los ajustes a dichas contrariedades y la acción pública y por último atenderé a unas cuantas reflexiones finales.

El contexto internacional

El entorno internacional también afecta las relaciones entre la hechura de las políticas públicas, la economía y los recursos naturales. Los tratados y convenios internacionales en muchos casos definen muy bien las "reglas del juego" entre países, especialmente en el comercio internacional, y de una u otra manera finalmente influyen en la forma de explotación de los recursos naturales. Esta realidad es especialmente cierta para países pequeños con muy poca capacidad de negociación, y poca influencia en los mercados, como los Centroamericanos (Costanza, R. 1991: p.78).

En este sentido, algunos eventos de trascendental importancia que vienen marcando el camino de la globalización y que son imposibles de ignorar son: la firma del Acta de la Unión Europea (UE) en 1986; el Tratado de Maastricht de unificación monetaria de la UE; la firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC o NAFTA en inglés); o la firma de la Ronda Uruguay del GATT, de donde surge la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994. Estos acuerdos describen cómo serán tratados los bienes y servicios en el futuro cercano. ¿Qué tipo de tarifas, barreras y regulaciones ambientales y no ambientales vamos a enfrentar si queremos participar del comercio internacional?

Por otra parte, los países Centroamericanos tienen sus políticas más condicionadas a la relación con los entes financieros internacionales y los Estados Unidos de América (EEUU). Instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) promueven políticas como liberalización de mercados, eliminación de subsidios, reforma del Estado y otras que difícilmente ningún país rechaza implementar. Esta realidad no necesariamente implica efectos negativos; sin embargo, es importante tenerla en cuenta pues es una de las principales variables que "moldea" las políticas nacionales.

La influencia más importante para la región centroamericana sigue siendo la política de los EEUU. Entre algunos de los últimos eventos que determinan el funcionamiento de sus mercados y en forma indirecta el uso de sus recursos naturales, podemos apuntar que en 1983, bajo la Administración del Presidente Ronald Reagan, se creó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). En 1990 el entonces Presidente George Bush, retoma la iniciativa y la mejora ante el Congreso de EEUU. En 1991 el Presidente Bush lanza la idea de la Iniciativa de las Américas como primera señal sobre la posibilidad del libre comercio en las Américas, desde Alaska hasta la Patagonia. Esta acción impulsó una serie de iniciativas de comercio en bloques. En 1993 se inició el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, México y EEUU. Más recientemente bajo la Administración del Presidente Clinton, en Diciembre de 1994, se envió desde Miami una señal muy fuerte y clara, por parte de los 34 presidentes al señalar que estaban decidiendo una "Zona de Libre Comercio, no más allá del año 2005."

Ahora bien, en países pequeños como los centroamericanos deben estar claros de la inconveniencia y la imposibilidad de oponernos a estas tendencias. Debe existir claridad sobre el problema que enfrentamos de dependencia comercial, tecnológica y financiera con países más industrializados. Por otra parte, debemos aceptar que en materia de comercio internacional existe gran complementariedad entre los países, que por diferentes razones, -que no son tema de este trabajo- tienen ventajas comparativas bien diferentes. La globalización, por lo tanto, es un proceso al que debemos ajustarnos tratando de aprovechar las ventajas y preparándonos para enfrentar las desventajas.

En materia ambiental, uno de los principales problemas que la apertura de mercados y el aumento del comercio internacional nos trae es que las transacciones se realizan a precios de mercado, los cuales ignoran las externalidades de los procesos productivos. El problema es que últimamente hemos comprobado que estas externalidades no son despreciables, como se creía hace algunos años y que, por el contrario, en muchos casos su inclusión en los cálculos económicos cambiaría totalmente la rentabilidad de ciertos proyectos, lo mismo que los precios de los productos y la vida útil de nuestro capital, incluido el capital natural.

Estos argumentos y planteamientos han despertado la preocupación a nivel global. Las reuniones de más alto nivel en el ámbito mundial han debido incorporar en sus agendas el problema de la insostenibilidad de los procesos productivos. La reunión de Río de Janeiro, UNCED-92, es quizás, una de las más importantes pues marca el compromiso político internacional de velar por la sostenibilidad del planeta. Por esta razón, ahora es importante discutir sobre el concepto de Desarrollo Sostenible, que ligado con las experiencias anteriores, es el que nos debe servir para reformular el funcionamiento de nuestra economía y crear una nueva visión de lo queremos en la región (Gottfried, R. 1995: p.45.).

Concepto de desarrollo sostenible

Ahora bien, me parece que no es posible constituir políticas públicas sin la noción de desarrollo sostenible. Existen varias definiciones de desarrollo

sostenible o sustentable. Entre ellas, la FAO plantea que "es el manejo y conservación de la base de Recursos Naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegura la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras." David Pearce nos dice que desarrollo sostenible es equivalente al progreso económico sujeto a la constancia de las reservas de recursos naturales. Y quizás la más conocida de las definiciones es la del libro titulado "Nuestro Futuro Común", producto del trabajo de la *Comisión Brundtland*, que dice que "es el que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para alcanzar sus propias necesidades." Más que divagar y diferenciar entre distintas definiciones, nos interesa aclarar y entender el término.

Primero, la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico (Boyce, J., E. Furst, A. Fernández, O. Segura, 1994: p.89.). Crecimiento es el aumento físico como resultado de la acumulación; desarrollo por el contrario, es la realización de las potencialidades para la obtención de un mayor bienestar, o calidad de vida de los habitantes de una sociedad. Existen indicadores económicos como el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones y otros que ilustran el crecimiento; otros indicadores como escolaridad, nivel de educación, salud, etc. nos muestran cambios en el desarrollo. Los cambios cuantitativos se refieren al crecimiento y por lo general los cualitativos al desarrollo. La economía podría compararse con la diferencia entre el crecimiento y desarrollo de un niño: puede ser que un niño esté creciendo rápidamente en estatura para la edad que tiene, pero al mismo tiempo puede ser que no esté desarrollado, sino que más bien esté delgado, raquítico, enfermo, pálido, etc.

Segundo, diferenciemos entre el término desarrollo y desarrollo sostenible. El concepto desarrollo se asocia con mejor calidad de vida, en cambio por desarrollo sostenible entendemos la coexistencia del ser humano y las especies que pueblan el planeta, teniendo en cuenta que las generaciones futuras deberán también satisfacer sus necesidades de los mismos recursos. A pesar que el término sostenibilidad ha estado cargado de una connotación ecológica, debemos estar claros que también implica sostenibilidad económica y social. En conclusión, el desarrollo sostenible nos deberá ofrecer un sistema ecológicamente sano, económicamente viable y socialmente justo. Análogamente podemos interpretar y relacionar el Desarrollo Sostenible con un triángulo.

En forma contrastante, el desarrollo sostenible requiere una nueva visión global, una actitud muy diferente, una visión de más largo plazo, una visión de futuro. La diferencia fundamental es que la economía debe tomar en cuenta la importancia de mantener y de ser posible recuperar, los sistemas naturales. El nuevo estilo de desarrollo deberá estar basado en la viabilidad económica, social y ecológica de las actividades económicas que se consideren (Otero, G. y E. Trigo 1992: p.54). Por ejemplo, si una técnica de manejo de un recurso natural es beneficiosa ecológicamente, pero conlleva problemas de distribución del ingreso o pérdida económica a los que se benefician o son dueños de ese recurso, tal manejo no será sostenible.

Contexto regional centroamericano

En todos los contextos sin excepción las políticas públicas van de la mano con el desarrollo sostenible. En el caso de Centroamérica las preocupaciones del desarrollo y los impactos ambientales en la década de los noventa se han materializado de varias maneras. Las reuniones de los Presidentes se han convertido en un proceso dinámico de avance para la consolidación de las políticas públicas que coadyuvan a la articulación de la paz, la apertura comercial, la integración regional y la búsqueda del desarrollo. Producto de estas reuniones en 1990 surgió la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que es la instancia superior de carácter político regional para tratar la materia de medio ambiente y desarrollo, y está compuesta por los Ministros de Recursos Naturales y Ambiente. Como consecuencia del funcionamiento de la CCAD, posteriormente han surgido varias comisiones nacionales y regionales, como son, las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente (CONAMAs) de cada país, la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD), la Comisión Centroamericana de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) y otras (Segura, O. 1995: p.34).

Adicionalmente, los acuerdos de la Cumbre de la Tierra (Programa 21; la Convención de Diversidad Biológica; la Convención sobre el Cambio Climático; los Principios Forestales y la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo) han motivado en la región replanteamientos de los esquemas de desarrollo. En la XV reunión ordinaria de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Guácimo, Costa Rica, en agosto de 1994, se coincidió en desarrollar una estrategia para promocionar el desarrollo sostenible en la región. El nuevo rumbo, dijeron los Presidentes, deberá traducirse "en el respeto a la dignidad inherente de las personas y a la promoción de sus derechos y en el respeto a la naturaleza, que implica el mejoramiento constante de la calidad de vida y un cambio de actitud y comportamiento en los patrones de producción y consumo."

El 12 de octubre de 1994, los Presidentes de Centroamérica y el Primer Ministro de Belice, suscribieron la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica* (ALIDES). Ésta busca crear bases sólidas para promover la democracia, el desarrollo socio cultural, el crecimiento económico sostenible y un manejo sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad ambiental.

La ALIDES se basa en los siguientes principios:

1. respeto a la vida en todas sus manifestaciones;
2. mejora de la calidad de vida;
3. respeto y aprovechamiento de la vitalidad de la tierra y de la diversidad biológica de manera sostenible;
4. promoción de la paz y la democracia como formas básicas de la convivencia humana;
5. el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región;
6. el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y éstos con el resto del mundo; y
7. la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Al firmarse la Alianza se reconoció que para promover el desarrollo sostenible se requería de apoyo y se invitó abiertamente a la comunidad internacional a asociarse con los países centroamericanos. En diciembre de 1994, bajo el marco de la Cumbre de las Américas ("Summit of the Americas") se firmó la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos CONCAUSA, con lo que los Estados Unidos pasó a ser el primer socio de la Alianza. Durante 1995 y 1996 se continuó con la búsqueda de socios y se realizaron contactos con México, Colombia, Canadá, el Grupo de países Nórdicos y la Unión Europea.

Por otra parte, la sociedad civil ha respondido positivamente a estos cambios. Las universidades, centros de investigación, asociaciones de profesionales, organizaciones no gubernamentales, cámaras de empresarios, sindicatos y grupos de campesinos, indígenas y mujeres, están participando cada día más en el debate sobre cómo alcanzar el desarrollo sostenible. Para muchos, esta participación es apenas tangencial y no tiene la fuerza política que debería, sin embargo, debemos recordar que hasta hace pocos años este tipo de acciones era prácticamente imposible de imaginar en nuestra región. Actualmente, producto de la paz alcanzada en todos los países Centroamericanos podemos aspirar a mayores y mejores formas de participación de los diferentes grupos interesados. En otras palabras, el aparato institucional necesario para soportar los cambios a que aspiramos está en formación y requiere de la participación, el diálogo, la flexibilidad y la tolerancia de un proceso que tomará su tiempo en conformarse.

No obstante los avances descritos, debemos tener presente que el desarrollo sostenible no es un modelo o receta para crecer y desarrollarnos. En este sentido, debemos buscar en una forma inteligente e innovadora introducir políticas públicas y relaciones de producción que integren las tres variables mencionadas arriba. Igualmente, en todo Centroamérica debemos asumir seriamente el reto de utilizar en forma sostenible los recursos con que contamos; concretamente, y al contrario de lo que predica la teoría económica convencional, en vez de dejar que la economía de mercado regule y "equilibre" el uso de los recursos, tenemos que crear una economía en donde participen activamente tanto el sector privado como el gobierno, para que se puedan aprovechar efectiva y equitativamente tanto el capital natural (recursos naturales y medio ambiente), como el capital humano (conocimiento, cultura y desarrollo tecnológico). No podemos aceptar que, por falta de conocimiento, acumulación de poder político o financiero, o ambos; o por la ausencia de los afectados (que no han nacido), unos cuantos hagan uso en forma ineficiente y quizás irresponsable de los recursos que pertenecen a las presentes y futuras generaciones.

Estructura, pobreza y fuentes de conflicto en Centroamérica

Pobreza e inequidad son usualmente consideradas consecuencias. Comúnmente se prioriza como causas limitantes del desarrollo socio-económico en Centroamérica, así como también lo son la insuficiente inversión en capitales humanos y sociales. El análisis se concentra en tres grupos de obstáculos: los que afectan la productividad/competitividad, los que limitan al ahorro y los que ejercen efectos restrictivos sobre la inversión.

Actualmente el debate sobre la pobreza se divide entre dos principales corrientes de análisis. Por un lado, están aquellos enfoques, como el de pobreza por ingresos, cuya aplicación resulta ser muy sensible y volátil en el corto plazo. Está demostrado que entre más se ha asumido el enfoque de la insuficiencia de ingresos como manifestación de la pobreza, menores han sido los resultados de las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza. Este enfoque ha llevado a los gobiernos de la región, de manera equivocada, a implementar políticas públicas de corto plazo a fin de mostrar resultados concretos. Se trata de privilegiar estrategias para la reducción de la pobreza frente a la implementación de políticas de desarrollo social.⁶

Por otra parte, es posible encontrar aquellos enfoques que plantean que asumir el enfoque de pobreza por ingresos no exige de analizar las dinámicas diversas en las causas y manifestaciones de la privación humana. En este caso "se trata de la privación que no le permite a las personas, eventualmente a las comunidades, e incluso a territorios o a conglomerados socio-territoriales, insertarse plenamente en las oportunidades que ofrece el ambiente económico dominante."⁷

Este enfoque multidimensional implica el pleno entendimiento de que la privación humana no es sinónima de insuficiencia de ingresos, porque los ingresos producen bienestar de manera desigual en relación con la capacidad de las personas. Por tal motivo, este enfoque promueve elevar la base sobre la cual las capacidades se distribuyen entre las personas. Esta manera de visualizar la pobreza y abordarla, implica la implementación de políticas y acciones públicas de largo plazo y que van más allá de una medición en términos monetarios; las cuales hasta la fecha en Centroamérica no existen.

Las serias y altas restricciones que en Centroamérica poseen la mayor parte de las personas en materia de educación y salud, para citar dos ejemplos clave, muestran como en los países del área las divisiones sociales se ha profundizado más que hace 20 años y que apuntan a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Una conclusión de las más contundentes, que ha mostrado el estudio "Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades", es que las actuales condiciones no ofrecen, ni aseguran una calidad de vida digna para aquellas personas que nunca la han tenido.⁸

En términos generales, el entorno centroamericano se caracteriza por una alta concentración de la riqueza en manos de una minoría, una alta aglomeración de actividades informales, agudos niveles de precariedad laboral, una grave segmentación y exclusión que conviven con niveles vergonzosos de pobreza y bajos niveles de inversión social y respuestas de corto plazo sin mayor impacto en las personas.

Así las cosas, en Centroamérica el ambiente económico se presenta como restrictivo en la generación de oportunidades. Un estudio realizado por el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) señala que en el ámbito económico de la región es posible observar un abandono de las metas de desarrollo para los países y a cambio lo que se ha venido promoviendo es una instrumentalización de los esfuerzos regionales con el fin de facilitar la

incorporación de cada uno de los países a economía global. Como resultado de ello, los sectores urbanos (anteriormente estratégico en la estrategia de desarrollo) "ya no son asumidos como potenciales consumidores de una Centroamérica industrializada, sino como mano de obra barata para atraer inversión extranjera. El Estado pasó de desempeñar el papel protector de la industrialización al de facilitador de las inversiones externas".⁹

En este contexto, un estudio del CIDH concluye que no es posible alcanzar en la región un pacto social en los mismos términos que se construyó la integración anterior. "Postular que los señores de la tierra puedan conducir un proceso de integración en las condiciones actuales, no tiene sentido. Seguir apostándole al desarrollo de una clase obrera mayoritaria y con un claro interés en la modernización de nuestras economías, es una ilusión. La configuración de los grupos sociales ha cambiado drásticamente y sus necesidades e intereses son muy diferentes."¹⁰

Ajuste y transformación económica

A partir de la década de 1990 los países de la región orientaron sus actividades de inserción en la economía internacional por la vía del comercio exterior y la atracción de inversiones una vez iniciados los procesos de ajuste estructural (algunos lo hicieron desde mediados del decenio de 1980). Incluso la revitalización del esquema de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tuvo como principal objetivo impulsar la inserción internacional de los países centroamericanos.

En todos los casos, la presencia de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fue importante, pues, con ello, se garantizó una "política regional" orientada por actores externos en materia fiscal, liberalización de mercados, establecimiento de límites a la acción del Estado, equilibrios macroeconómicos, entre otras.

Al mismo tiempo, la estructura económica de estos países sufrió cambios importantes. De un estilo de desarrollo que combinó los efectos de la agroexportación tradicional (café, banano, azúcar, caña y otros) y la sustitución de importaciones, se transitó hacia un estilo de desarrollo que apuesta a la liberalización del comercio y a las exportaciones como sus principales elementos. Este proceso de cambio tuvo un fuerte impulso debido a los mecanismos establecidos por el llamado Consenso de Washington, que entre otras cosas, tenía como objetivo la promoción del libre comercio como el motor del nuevo estilo de desarrollo para Centroamérica y América Latina.

La aplicación de estas ideas propició el surgimiento de un sector dinámico en las economías centroamericanas que aumentó su competitividad en términos de sus exportaciones y en las llamadas "tecnologías maduras" como la maquila de prendas de vestir. La ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), en este contexto, contribuyó (pull factor) al incremento de las exportaciones de la región a los Estados Unidos, principalmente las de confección y prendas de vestir.

En la reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice con Estados Unidos (Guatemala, 1999), el Presidente de Estados Unidos, William J. Clinton expresó su determinación de trabajar activamente con el Congreso de Estados Unidos de América para ampliar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC; y enviar al Senado para la ratificación de tratados bilaterales de inversión suscritos con El Salvador, Honduras y Nicaragua.

De su lado, los países de Centroamérica, también, reafirmaron su compromiso de insertar a la región centroamericana de manera efectiva en la economía mundial a través de la implementación de una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Este contexto, según señalan algunos autores, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo económico, que tienen como fundamento un tipo de inserción internacional dependiente del mercado de los Estados Unidos a través de la población inmigrante y las exportaciones de maquila. Como resultado de ello, los actores económicos y empresariales de las élites nacionales han adquirido un papel preponderante en el proceso de construcción de la integración regional y sus distintas iniciativas.

La acción pública, la desigualdad, la pobreza, y la exclusión

El Proyecto Harvard-INCAE establece la necesidad de pasar de un crecimiento orientado por la generación de productos básicos, a un crecimiento orientado por la inversión. Por esta razón, recomiendan el desarrollo de "clusters" como el de turismo, agronegocios, textiles o vestuarios y software.

Esta visión ubica a los gobiernos como responsables de cuidar los aspectos macroeconómicos y dejar la toma de decisiones microeconómicas al empresariado. Además, se les exige una sólida estabilidad política y democrática, amplios márgenes de gobernabilidad y estabilidad y garantizar un buen clima para los negocios basado en unos derechos de propiedad confiables, mejorar los procedimientos de solución de disputas comerciales, así como la educación legal.

El mejoramiento del clima de negocios requiere de una readecuación del papel del Estado y de sus instituciones, que favorezca una menor intervención, así como reformas congruentes en las instituciones sociales y legales que les permitan soportar el desarrollo de una economía de mercado. De igual manera, se demanda un mayor fortalecimiento de los centros de enseñanza y capacitación, mejoramiento de la infraestructura física y la modernización de los sistemas financieros.

Esta disminución de la presencia del Estado no es nueva, la tendencia durante los últimos 15 años refleja una menor participación de los servicios gubernamentales y los servicios comunales, sociales, que ha sido el resultado de una política fuerte de reducción del gasto público per cápita. Ello ha llevado incluso en países como Costa Rica a un grave debilitamiento de las condiciones de vida de la clase media costarricense.⁵⁰ En Centroamérica el agravante a esta situación reside en la raquítica capacidad tributaria y el impacto que tiene en áreas vitales como el desarrollo y la distribución del ingreso.

Algunos autores señalan que, los rendimientos económicos de la apertura no han tenido un reflejo tanto en materia fiscal, como tributaria. Durante los últimos 15 años la carga tributaria en la región, como porcentaje del PIB, ha aumentado en promedio cerca del 40%, pero se mantiene como una de las más bajas del mundo. Esto quiere decir, que en todos los países de la región existe la insuficiencia para el financiamiento del gasto público es un problema recurrente y que, en muchas ocasiones, las alternativas conducen a un mayor endeudamiento. Ello, por supuesto, ha impactado sectores sensibles como el financiamiento de la infraestructura física y social, los esfuerzos por reducir la pobreza o incrementar la educación, entre otros. En términos generales, la recaudación tributaria se encuentra en un rango que va del 9% al 14% del PIB, mientras que los gastos públicos están entre 10% y 18% del mismo. Estas tasas son bajas si se comparan con lo que se podría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos.⁵¹

Adicionalmente, todos los países han sufrido un importante incremento en los niveles de desigualdad. De acuerdo con datos de la CEPAL y el Banco Mundial, Centroamérica es la región de mayor desigualdad de América Latina, siendo esta última a su vez la región de mayor desigualdad en el mundo.⁵² En Centroamérica, esto se ha traducido en una fórmula nefasta que entre mayor desigualdad exista en una sociedad menor será el impacto que tiene el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Ello implica que cada uno de estos países, dadas sus condiciones de desigualdad, requieren de una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor.

En Costa Rica, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para el 2004, reveló que la desigualdad no ha frenado su ascenso, pues, la participación del ingreso se ha concentrado cada vez más en menos hogares. En este país, en 1984 el 20% más pobre recibía el 6.3% del ingreso total y el 20% más rico recibía el 43.1 del total, sin embargo, para el 2004 el mismo 20% más pobre solamente tuvo una participación del 4.0 del total de ingresos, mientras que el 20% más rico aumentó su participación a un 53.9%.⁵³

El crecimiento económico, lejos de lo que se esperaba, ha tenido un bajo impacto en el mercado de trabajo centroamericano, que permanece estancado. La transformación estructural y el ajuste, de su lado, replantearon la recomposición de la fuerza laboral, sin embargo, hoy las condiciones laborales continúan siendo precarias. El vínculo entre precariedad laboral y pobreza es cada día más estrecho. Ocho de cada diez hogares cuyo jefe está desocupado y subempleado tiene una mayor posibilidad de permanecer en la pobreza. Esta situación se agudiza ante la escasa capacidad de los gobiernos para generar oportunidades de empleo y otras fuentes alternativas de ingresos para las personas. Como resultado de ello, en muchos países la recurrencia del discurso oficial con el fin de abordar el tema desde el esquema denominado de "flexibilización laboral" (con el fin de ajustar el empleo, la producción y las condiciones de trabajo a los cambios en los mercados mundiales), podría estar generando un aumento del empleo informal, la agudización de la precariedad laboral y el surgimiento de conflictos.⁵⁴

En este contexto, se reafirman los tradicionales procesos de exclusión de las

sociedades centroamericanas. Los pocos rendimientos en materia económica, laboral y social se concentran en los centros urbanos, mientras las zonas rurales continúan sin recibir servicios básicos como acceso al agua, salud, educación, infraestructura, entre otros. Además, se profundizan las asimetrías en materia de género e intergeneracional. La población femenina está en desventaja frente a la población masculina y la población más joven tiene mayores restricciones para incorporarse al disfrute de los rendimientos económicos y sociales.

La situación es grave y las cifras cada vez aumentan sin que a la vista surjan alternativas serias y de largo plazo que pueden generar espacios de crecimiento de las oportunidades sin la intemperie de la precariedad. En la región, 4 de cada 10 niños no logran llegar al quinto grado; únicamente el 15% de los y las jóvenes posee más de seis años de escolaridad y que la mayor parte de los y las jóvenes que abandonan sus estudios e inician su vida laboral, se insertan en el sector más informal ("a la intemperie"), sin acceso a seguro social y con ingresos muy, pero muy bajos. La "intemperie" laboral y gubernamental insta una vida negativa para estos grupos familiares, que se caracterizarán por poseer bajos ingresos económicos y con pocas oportunidades para acceder a la educación, la salud y otros servicios básicos.

Las valoraciones sobre este panorama son coincidentes. De acuerdo con el análisis del Proyecto Estado de la Región, para la región centroamericana en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza para los extremadamente pobres de las áreas rurales han sido muy limitadas. En términos generales la situación a finales de la década de los 90 no difiere significativamente de la que se tenía al inicio de ese mismo decenio.⁵⁵ De su lado, Nowalski concluye que los niveles de pobreza, aunque inferiores a aquellos típicos de otras partes del mundo, siguen siendo elevados y para el conjunto de la subregión, se encuentran hoy por encima de los niveles que eran característicos antes de la crisis de principios de la década de 1980.⁵⁶

Reflexiones finales

El apretado recuento hecho anteriormente arroja una serie de condiciones generalizadas para la región. En primer lugar, la totalidad de los países centroamericanos han experimentado reformas y ajustes económicos que orientan organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que en el corto plazo se han traducido en una pérdida de la capacidad gubernamental para orientar las políticas en materia social que respondan a las demandas ciudadanas. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región no se han podido generar condiciones adecuadas y equitativas para producir un desarrollo económico y social sostenible que ha cedido su lugar a interpretaciones pragmáticas empresariales de tal desarrollo.

Los elementos anteriores, han generado una profundización de las condiciones de desigualdad que históricamente han caracterizado a Centroamérica y que, en este contexto, repercute en las relaciones de integración social internas de estas sociedades, tal y como lo ha señalado Sojo, "las luchas internas del presente están marcadas por el deterioro de las bases estructurales de estas".⁵⁷

Por otra parte, los ansiados rendimientos del binomio consolidación de la democracia- incremento del bienestar económico no se han producido. Aunque en todos los países del área la democracia electoral se ha asentado, lo cierto es que en el último quinquenio los escándalos de corrupción han puesto en cuestión las instituciones del sistema democrático. Sólo en los últimos tres años, debido a casos de corrupción, se han generado crisis políticas institucionales en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Algunas recomendaciones de política para el Desarrollo Sostenible

Debemos potenciar la diversificación e innovación de los procesos productivos. Partiendo del ajuste que nuestros países han implementado con mucho sacrificio de nuestras poblaciones y tomando en cuenta las tendencias de la globalización y liberalización, se debe crear una estrategia que no sólo responda al aumento de las exportaciones y a mejorar la capacidad para exportar; sino también a la diversificación e innovación. La diversificación no se refiere únicamente a nuevos productos, sino sobre todo a nuevos procesos productivos. Igualmente, la innovación no se restringe al desarrollo de alternativas de producción elaboradas en laboratorios experimentales y científicos, sino también a la innovación que surge del desarrollo del "know-how", de las rutinas de producción y del trabajo mismo de las diferentes personas. Estos cambios deberán servir a la región para alcanzar mejor inserción en los mercados internacionales, como para aumentar el nivel tecnológico y la salud ambiental y humana de nuestra población. El sector agrícola debe ser muy creativo y buscar la forma de aumentar sus acciones y vínculos en los diferentes eslabones de las cadenas de producción.

En el caso de los procesos de producción diferenciados debemos introducir nuevas tecnologías o bien recuperar las prácticas culturales que se utilizaban antes. Por ejemplo, podemos aprovechar los nichos de mercado para productos naturales, o "ambientalmente amigables" u orgánicos en países desarrollados. Éstos además de pagar un sobrepeso, en algunos casos tienen un costo menor y mayor participación de mano de obra. En los casos de la producción de café o banano de los países, es conocido que el uso de grandes cantidades de agroquímicos ha afectado a muchos trabajadores. Aunque en general el café es un producto de inversión nacional y el banano es transnacional, en los dos casos los trabajadores son víctimas del uso de plaguicidas. Por un lado, se están enfermando por el contacto con los tóxicos, y por otro lado, el crecimiento en la utilización de agroquímicos desplaza una mayor cantidad de mano de obra y disminuyen relativamente los salarios.

Otro problema es la contaminación de acuíferos y del consumo de esas aguas en toda Centroamérica. Aunque en este momento existe una creciente concientización sobre demandas ambientales como el agua potable, drenajes, botaderos de basura o rellenos sanitarios, todavía es incipiente el conocimiento de las graves consecuencias ocasionadas por las sustancias químicas altamente dañinas y tóxicas que se utilizan en la agricultura y otros sistemas productivos. Además, debemos recordar que muchos de los consumidores de agua de estos acuíferos no sólo son ciudadanos Centroamericanos, sino también, las generaciones futuras que aún no pueden clamar por mayores cuidados ambientales (Boyce 1994: p.38.).

A pesar de que los cambios en los procesos productivos no son la solución de todos los problemas que enfrenta el sector agropecuario, en términos de mediano y largo plazo, podemos argumentar que la agricultura orgánica puede formar parte de una estrategia de desarrollo sostenible. En este sentido, los pequeños productores tienen ventajas comparativas y pueden por ello constituir una base social importante para la misma. Por otra parte, esta opción es beneficiosa para los países en general, pues existe la posibilidad de un mayor equilibrio en la balanza de pagos; además, es conocida la existencia de un mercado internacional en aumento, no sólo para productos orgánicos, sino para la producción orgánica cultivada por pequeños productores.

En términos de innovación y ampliación en los procesos productivos, debemos igualmente iniciar inversiones e incentivos para participar en los nuevos eslabones del sistema productivo. Las cadenas productivas se han ampliado hacia atrás y adelante, y debemos participar en este tipo de ampliación. Por ejemplo, la producción de leche se iniciaba con la vaca y terminaba con el envase o empaque de la misma. Ahora esta misma cadena se inicia con la reproducción genética en el laboratorio y con la producción de tejidos vegetales para alimento y máxima producción. Hacia adelante están la refrigeración, la pasteurización, el empaque de larga duración, el mercado internacional, los productos paralelos y los subproductos.

Desde luego la innovación sólo se podrá producir o imitar si existe una buena base de capital humano y participación en el proceso. Campesinos, empresas, corporaciones, agroindustrias, cooperativas y cámaras de producción, deben participar conjuntamente con el gobierno en el desarrollo de la tecnología creando alianzas entre sí. Lamentablemente, todas estas organizaciones aparecen en la actualidad bastante desdibujadas en la región como para enfrentar estos retos. La respuesta a tal problema es sin duda el esfuerzo conjunto del Estado y la sociedad, creando la institucionalidad necesaria para sostener el aumento de las capacidades de la población y con estas el aumento de la competitividad.

En el caso del sector forestal, se debe desechar la idea de que el bosque sólo es un productor de leña y madera. Debemos introducirnos a las actividades agroforestales y silvopastoriles, de forma tal que se creen actividades e ingresos complementarios para los campesinos y dueños de bosques. Lo más importante, es desarrollar métodos para capturar ingresos de los productos y servicios ambientales que producen los bosques, y que hasta ahora han estado mayoritariamente ausentes del mercado y han sido tratados sólo como externalidades. Por ejemplo, los productos forestales no maderables tales como hierbas medicinales, bejucos, palma, y otros; los servicios ambientales, tales como la capacidad de retención del agua, donde los bosques sirven como regulador del ciclo hidrológico y de esta manera proveen agua potable, agua para riego, para otros tipos de consumo e incluso para la producción hidroeléctrica. En general, los usuarios del agua demandamos el servicio sin considerar que los habitantes de las partes altas de las cuencas incurren en importantes costos de oportunidad al mantener los bosques y no poder desarrollar otras actividades en esos terrenos.

Otros ejemplos de servicios de los bosques que están siendo aprovechados en

diferentes actividades económicas y que por lo tanto deben ser reconocidos y remunerados son el turismo ecológico, el paisaje y belleza escénica, el turismo investigativo, la biodiversidad y la captura y fijación de carbono. En Costa Rica, por ejemplo, ya se han realizado varias negociaciones internacionales entre el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) y compañías farmacéuticas internacionales que pagan sumas importantes por obtener muestras de los elementos químicos que componen algunas especies de plantas o insectos de nuestros bosques tropicales. Además, se han comprometido a participar al INBio con una parte del beneficio en el eventual que se descubra algún medicamento o sustancia importante.

En conclusión, quisiera dejar al menos dos ideas sobre este tema tan complejo del camino que los países centroamericanos deben recorrer para alcanzar el desarrollo sostenible. Primero, debemos tener claro que la liberalización comercial y el modelo de exportaciones en que estamos embarcados son, en el mejor de los casos, condición necesaria, pero nunca suficiente para alcanzar el desarrollo; mucho menos para alcanzar el desarrollo sostenible. Por lo tanto, se necesita hacer cambios e introducir variables importantes en las políticas nacionales, que consideren los aspectos sociales (distribución y asignación de recursos) y de recursos naturales (escalas adecuadas y factibilidad ecológica). En este sentido, debemos *diversificar e innovar* nuestra producción para poder insertarnos de mejor y mayor forma en los mercados internacionales. Desde luego que para poder hacer estos cambios, es necesario que exista conocimiento, educación, capacidad de asimilación de las transformaciones y en fin todo un desarrollo humano capaz de llevar adelante estas transformaciones. Se tiene que invertir mucho más en capital humano: en educación, en investigación, en capacitación vocacional, en salud. No podemos pedirle a nuestras comunidades que piensen en el desarrollo de cadenas hacia atrás y adelante de ciertos productos, cuando están enfrentando hambre y pobreza.

Y segundo, para poder alcanzar el objetivo de diversificación e innovación, que al final permita alcanzar mayor competitividad para los productos, se debe crear una nueva institucionalidad. La viabilidad ecológica, económica y social del uso de los recursos naturales, incluyendo al bosque, tiene su fundamento principal en la *visión global* que predomina en la sociedad. Esta forma de ver el mundo se refleja en el marco legal y en las instituciones de la sociedad que al mismo tiempo influyen las relaciones de los individuos, los precios, y en sí, la rentabilidad de los distintos usos de la tierra (Gottfried 1995: p.67.). Por lo tanto, si cambiamos la percepción sobre el tipo de bienes y servicios que producen los recursos naturales con que contamos y extendemos nuestras cadenas de producción, también deberá crearse un nuevo marco institucional.

Referencias

Boyce, J., E. Furst, A. Fernández, O. Segura (1994). *Café y Desarrollo Sostenible*. Editorial DEI, San José, Costa Rica.

Costanza, R. (1991). *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*. Edit. Columbia University Press, New York. U.S.A.

FLACSO (2002), *Centroamérica en cifras 1980-2000*, San José, Costa Rica:
FLACSO, Sede Costa Rica

Gottfried, R. (1995). *Economics, Ecology and the Roots of Western Faith: Perspectives from the Garden*. Rottman & Gottfried, Ganham, MD, U.S.A.

ILPES (1967), *Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico* [texto], Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Otero, G. y E. Trigo (1992). *Conservación de los Recursos Naturales, Medio Ambiente y Comercio Internacional: Una visión desde América Latina y el Caribe*. Serie Documentos de Programas, Edit. IICA, San José, Costa Rica.

Segura, O. (1995). *Diagnóstico y análisis de las potencialidades en la aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible de la región centroamericana: Los casos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica*. Investigación elaborada para ASIES, Guatemala.