

**INSTITUTO DE NUTRICION DE
CENTROAMERICA Y PANAMA**

**DIVISION DE PLANIFICACION
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**



**AJUSTE ESTRUCTURAL Y SITUACION
ALIMENTARIA NUTRICIONAL
EN CENTROAMERICA Y PANAMA**

DOCUMENTO DE TRABAJO PREPARADO POR

LIC. TITO RIVERA

Guatemala, agosto 1991.

CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1
II.	AJUSTE Y SITUACION ALIMENTARIA-NUTRICIONAL	2
III.	ANALISIS POR PAIS	13
	A. COSTA RICA	13
	B. EL SALVADOR	19
	C. HONDURAS	27
	D. PANAMA	32
	E. NICARAGUA	36
	F. GUATEMALA	40
IV.	BIBLIOGRAFIA	45
V.	ANEXOS	46

CONCEPTOS CLAVE

Programa de Ajuste Estructural

Fondo de inversión Social

Pobreza

Método Línea de Pobreza

Método Necesidades Básicas Insatisfechas

Desnutrición : peso/edad, talla/edad y peso/talla

Seguridad Alimentaria y Nutricional

AGRADECIMIENTOS.

El autor agradece los comentarios y aportes realizados por el Dr. Edmundo Alvarez y la Lic. Isabel Nieves. Así como la información proporcionada por los miembros del GTB del INCAP en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panama.

ESTE DOCUMENTO NO HA SIDO SOMETIDO A REVISION EDITORIAL.

INDICE

Página No.

RECUADROS

No. 1	EXISTENCIA DE PAE Y FIS EN LA SUB-REGION, 1991. PRINCIPALES OBJETIVOS	4
No. 2	RELACIONES CAUSALES PREVISIBLES ENTRE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SITUACION ALIMENTARIA NUTRICIONAL	8
No. 3	REPORTE DE PRENSA: "GOBIERNO COSTARRICENSE RECORTA GASTO PUBLICO Y SE SOMETE AL FMI"	18
No.4	REPORTE DE PRENSA: "NUEVO CONVENIO CREDITICIO FIRMA NICARAGUA CON EL BM Y EL BID"	38

FIGURAS

No. 1	MAPA DE LA POBREZA EN CENTROAMERICA	3
No. 2	MAPA DE LA DESNUTRICION EN ESCOLARES DE CENTROAMERICA A PARTIR DE LA DE LA PREVALENCIA DE RETARDO EN TALLA PARA LA EDAD	7
No. 3	RELACION DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE CON LA SITUACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	10
No. 4	LA POBREZA EN COSTA RICA	14
No. 5	MAPA DE LA POBREZA EXTREMA RELATIVA POR DEPARTAMENTO, 1990 EL SALVADOR	20

TABLAS

No. 1	PRODUCTO INTERNO BRUTO, CONSUMO E INVERSION. CENTROAMERICA 1970, 1980, 1985 Y 1989	11
No. 2	SITUACION DE LA POBREZA EN EL SALVADOR 1988-90	19
No. 3	DISTRIBUCION DE INGRESO FAMILIAR MENSUAL DE LOS HOGARES URBANOS POR DECILES 1988-90, EL SALVADOR	24
No. 4	CLASIFICACION DE LOS HOGARES DE ACUERDO A LA LINEA DE POBREZA, POR AREA GEOGRAFICA, SEPTIEMBRE 1988. HONDURAS	28
No. 5	ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INGRESO SEGUN DECILES DE POBLACION. GUATEMALA	41

i. introducción

El presente documento tiene el propósito de caracterizar los Programas de Ajuste Estructural vigentes en Centroamérica. Al mismo tiempo, considerara su relación con la situación alimentaria nutricional. Por otra parte, se examinara el estado actual de los fondos de inversión o emergencia social.

Es indudable que el análisis profundo del presente tema no es fácil. Básicamente lo dificultan : la escasez de información, ausencia de metodologías validadas y probadas, así como la complejidad institucional y social en cuanto a las intervenciones para enfrentar el problema. Por lo tanto el presente análisis constituye una simple aproximación al conocimiento de los resultados y manifestaciones provocadas en la situación alimentaria y nutricional de individuos, familias y grupos, como producto de la puesta en marcha de programas de ajuste estructural en la subregión.

El documento consta de dos partes. La primera hace las consideraciones metodológicas para el desarrollo del análisis. Para lo cual establecerá las relaciones básicas entre: pobreza, desnutrición, ajuste y seguridad alimentaria.

La segunda parte examina la situación del ajuste y seguridad alimentaria y nutricional a la luz de la información disponible. Como se podrá ver, la experiencia de los países con respecto al ajuste es corta a excepción de Costa Rica.

El Programa Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del INCAP, deberá apoyarse en un conocimiento sólido de la relación ajuste-pobreza-situación alimentaria nutricional. A nivel subregional y por país. En tal sentido debe continuarse el estudio, análisis y discusión de la dinámica de tal relación. Para lo cual habrá de establecerse la naturaleza, propósitos y alcances del análisis propuesto. Los resultados del mismo habrán de servir para apoyar las acciones del instituto en orden a determinar los parámetros en los que es previsible la evolución de los factores relacionados con la pobreza, el ajuste estructural sus medidas y el efecto en la situación alimentaria y nutricional.

ii. ajuste estructural y situación alimentaria nutricional

A. POBREZA Y AJUSTE

La situación de crisis de la subregión y sus efectos , tiene a las economías inmersas en una situación de desequilibrio en las principales variables económicas. Lo que es mas, la situación social está caracterizada por elevados niveles de pobreza e indigencia en personas y hogares. En 1990 habrá diez millones de personas (el 40% de la población) sumidas en la pobreza¹

Las manifestaciones de la pobreza consisten en un modo de vida de individuos, familias y grupos en donde prevalece la insatisfacción de necesidades básicas . En consecuencia las necesidades básicas del primer tipo², no son cubiertas por amplios sectores de la población centroamericana. Lo cual hace necesario ampliar la disponibilidad de las fuentes de satisfacción de necesidades, consistiendo éstas en el mejoramiento de los ingresos de las familias y los derechos de acceso a servicios y prestaciones del Estado .

El mapa de la pobreza de la subregión se presenta a continuación en la Figura 1 ³. Como se puede apreciar los países del norte de centroamérica presentan los mas altos niveles de pobreza. En efecto, por el método de Línea de pobreza⁴ en Guatemala en 1986 el 73% de la población se encontraba en situación de pobreza, El Salvador el 65% en 1990. En Honduras el 70% en 1989 y Nicaragua el 69% en 1985 según el método NBI⁵ .

Por otra parte los países del sur de centroamérica, Costa Rica y Panamá, presentan de acuerdo al método de línea de pobreza, tiene niveles del 27% y 41% respectivamente.

Al comenzar la última década del presente siglo, la totalidad de los países de la subregión, (menos Belice) han iniciado o consolidado Programas de Ajuste en sus respectivas economías y sociedades. No hay que olvidar que tales programas se desarrollan en condiciones de crisis y conflicto social. La definición política mas explicita del nuevo del nuevo modelo adoptado por los países esta contenida en la Declaración de Montelimar, en donde los

¹ Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamerica. Feb. 1989.

² a) alimentación; b) mantenimiento de la salud y reproducción biológica; c) vivienda; d) educación básica; e) información, recreación y cultura; f) vestido, calzado y cuidado personal; g) transporte publico; h) comunicaciones básicas; e, i) seguridad. PNUD, Desarrollo sin Pobreza, 1990.

³ Datos de PNUD op. cit.

⁴ Consultar Conceptos Claves

⁵ Consultar Conceptos Claves

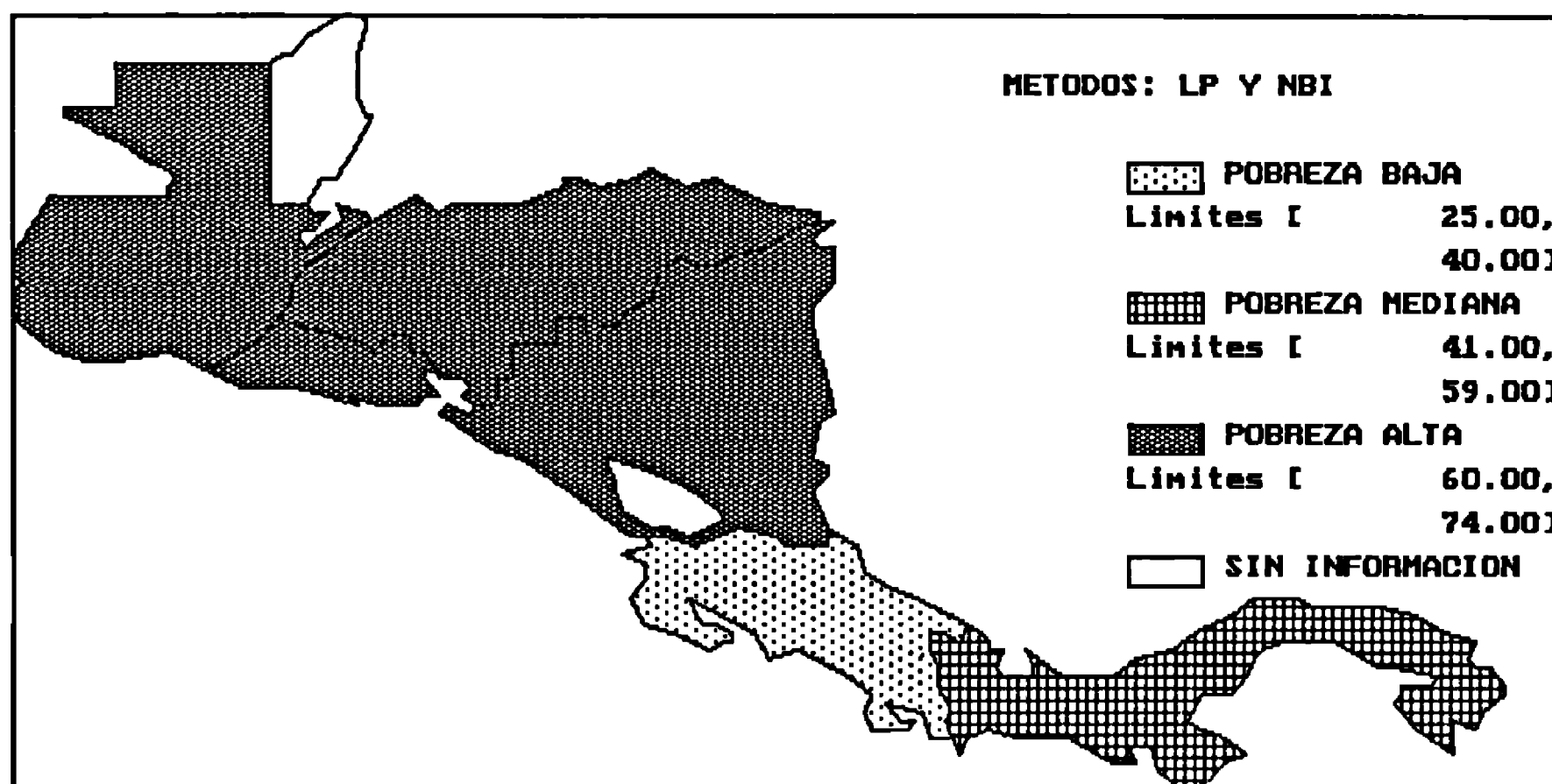


FIGURA 1
MAPA DE LA POBREZA EN CENTROAMERICA
% DE PERSONAS POBRES, DE LA POBLACION TOTAL ENTRE 1986-
1990
DATOS PNUD

presidentes centroamericanos reafirman su apoyo a los "... programas nacionales de ajuste económico, los cuales son ..necesarios para enfrentar la grave situación económica y social del area..."⁶ .

Los Programas de Ajuste Estructural tienen como finalidad reestructurar la producción, el comercio y el consumo de un país determinado en un plazo establecido. En resumen los Programas de Ajuste Estructural están enfocados a modernizar la estructura productiva de un país para eliminar las distorsiones que afectan al sector exportador. De esta forma procuran elevar la eficiencia de la producción, a efecto de incrementar las ventas en el exterior . Para lo cual el aparato de Estado implementa medidas que modifican los precios, las finanzas publicas y las regulaciones e intervenciones del Estado en la economía, en el mediano y largo plazo se espera que los niveles de pobreza disminuyan, como resultado de la liberalización de la economía y las otras medidas del Ajuste. Los Programas de Ajuste Estructural actualmente en

⁶ Reunión de Presidentes Centroamericanos en Montelimar Nicaragua.

marcha en la subregión, así como los Fondos de Inversión Social y los préstamos SAL⁷ asociados a los Programas de Ajuste, se presentan en el Recuadro 1.

A respecto de los objetivos de los programas de ajuste hay que destacar, que el logro de aquellos --objetivos- dependen de las características propias de cada Programa de Ajuste Estructural. Estas especificidades son: la integralidad de medidas y acciones, la temporalidad y la cobertura espacio-población.

EXISTENCIA DE PAE Y FIS EN LA SUBREGION 1991

ESTADO ACTUAL	COR	ELS	GUT	HON	NIC	PAN
EXISTE PAE	SI	SI	SI*	SI	SI	SI
EXISTE FIS O EQUIVALENTE	SI OCAF	SI FIS	NO	SI FHIS	SI FASO	SI FIS
EXISTE SAL	SI	EP	NO	NO	SI	EP

En suma, los FIS/FES en la subregión se constituyen en importantes instrumentos del proyecto político de cada Gobierno, con el propósito de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos para los Programas Sociales prioritarios que ejecutan los aparatos de Estado. Los FES/FIS se han creado con una duración determinada (entre tres o cuatro años), al mismo tiempo se han determinado criterios sobre los proyectos a apoyar, así como las poblaciones y áreas geográficas a atender. Finalmente, el proceso de capitalización de los recursos financieros requeridos por cada Fondo, aun no se ha terminado.

* Se ejecuta un programa de estabilización y se formula un PAE.

RECUADRO 1

Dentro del contexto de ajuste y pobreza antes descrito, se manifiestan las condiciones alimentarias y nutricionales de amplios grupos de población. La caracterización de dicha situación se presenta en el siguiente apartado.

⁷ Structural Adjustmen Loan.

B. PROBLEMAS NUTRICIONALES ⁸

En el período 1965-1967 los países del istmo centroamericano se agrupaban en tres niveles de prevalencia de retardo en peso-para-edad : el grupo con nivel más bajo lo formaban Nicaragua, Costa Rica y Panamá con 10 a 20% de los niños con retardo. El segundo nivel lo formaban Honduras y El Salvador con valores cercanos al 30% de los niños con retardo en peso y el nivel más alto correspondía a Guatemala con valores cercanos a 35%.

A respecto de lo anterior, Costa Rica, El Salvador y Honduras han experimentado reducciones importantes en el porcentaje de niños con bajo peso-para-edad entre el período 1965-67 y el período 1987-88. En Guatemala no han habido cambios importantes en los últimos 20 años. Panamá experimentó un ligero aumento en la prevalencia de retardo en peso.

En Nicaragua hubo un serio deterioro entre 1967 y 1978. El dato que se presenta de la Región III (que incluye a la ciudad capital) en 1988 no se compara con la información nacional obtenida en 1965-67 y 1978. Datos provenientes de una encuesta nacional de talla en escolares indican que la prevalencia de retardo en talla en la región III es la más baja, representando alrededor de dos tercios de la prevalencia nacional. Esto sugiere que la prevalencia de bajo peso encontrada en la región III es una subestimación de la prevalencia nacional. Si las prevalencias de bajo peso en preescolares tienen un patrón de distribución regional similar a las prevalencias de baja talla en escolares de primer ingreso, la prevalencia nacional de bajo peso en 1988 debe ubicarse cerca de los valores encontrados entre 1965 y 1967 (Encuesta Nutricional Región III de Nicaragua, 1988). Si esto es cierto, Nicaragua ha logrado alguna recuperación desde 1978.

Costa Rica es el único país que ha mantenido una disminución sostenida en su prevalencia de retardo en peso, lo que la situaba en 1982 en la categoría de menor retardo en peso de la región. Desafortunadamente, no se cuenta con información más reciente sobre Costa Rica, pero sin duda los valores de retardo en peso de este país continúan siendo los más bajos.

El porcentaje de niños con retardo en talla en período 1965-1967 fluctuaban entre 20 y 50%. En dicho período los países se agrupaban en tres niveles de retardo en talla: a) Guatemala, El Salvador y Honduras con porcentajes entre 45 y 50%; b) Nicaragua, con 35% de niños con retardo en talla y c) Costa Rica y Panamá con porcentajes entre 20 y 25% de niños con retardo.

La situación de retardo en peso-para-edad en preescolares en la década de los 80's se puede resumir en tres niveles de porcentaje de retardo en peso: un bajo porcentaje de niños con retardo en Costa Rica (probablemente alrededor del 5%), un porcentaje de 15 a 20% de niños

⁸ Este apartado se basa en el documento: INCAP. Análisis de la Situación Alimentaria-Nutricional en Centroamerica y Panama. Guatemala, 1990. En donde, la información sobre la evolución de la desnutrición proteico-calórica para la subregión, se presenta como los porcentajes de niños por debajo de menos dos desviaciones estándar de la población de referencia de la OMS/NCHS para las distribuciones de peso-para-edad, talla-para-edad y peso-para-talla.

con bajo peso en El Salvador, Honduras y Panamá y probablemente Nicaragua, y un alto porcentaje de retardo en peso en Guatemala (alrededor de 35%).

Al igual que en el caso de retardo en peso, Costa Rica, El Salvador y Honduras han mostrado una reducción en el porcentaje de niños preescolares con retardo en talla. La reducción ha sido mayor en Costa Rica y El Salvador que en Honduras. Guatemala, Panamá (hasta 1980) y Nicaragua (hasta 1978), no han mostrado reducción en los porcentajes de niños con retardo en talla.

Como resultado de dicha evolución, el panorama en la década de los años 1980 es de una proporción muy alta de niños con retardo en talla en Guatemala (más de 50%). Un nivel intermedio (entre 25 y 35%) para El Salvador, Honduras, Panamá y probablemente Nicaragua, y un nivel bajo para Costa Rica. La prevalencia de baja talla en la zona rural de la región III de Nicaragua es de 21.9%.

Con la información disponible para la subregión del retardo en crecimiento físico en escolares, a través de los censos de talla en niños de primer grado de educación primaria, es posible construir el Mapa de la Desnutrición en Escolares para centroamérica el que se presenta a continuación. Hay que advertir que existe variación en los diseños muestrales entre países, por lo cual los resultados no son estrictamente comparables.

Al relacionar el mapa de la pobreza con el de la desnutrición en escolares, es posible advertir la estrecha relación entre pobreza y desnutrición. En el sentido de que los países del sur, están tienen niveles de pobreza mas bajos, y a su vez, existe una mejor condición nutricional. En cambio, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua manifiestan niveles mas altos de pobreza, y también una condición nutricional de mayor deterioro.

C. LA RELACION PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA SITUACION ALIMENTARIA NUTRICIONAL

En el marco de las condiciones arriba planteadas se dan las diferentes medidas de los Programas de Ajuste Estructural las cuales serán analizadas a nivel de cada país en el siguiente capítulo. Hay que advertir que el tiempo neto de implementación de estos tipos de programas es breve, (Salvo COR que inicio su PAE I en 1985 y recién inicia su PAE III), por lo tanto, no es posible todavía medir plenamente los efectos de algunos cambios. Sin embargo, si es posible identificar y proponer los posibles efectos de las medidas y acciones tomadas dentro de los Programas de Ajuste Estructural. En las actuales condiciones de la subregión es previsible que las principales relaciones de causalidad ajuste-pobreza/desnutrición, se manifiesten de acuerdo a el Recuadro 2.

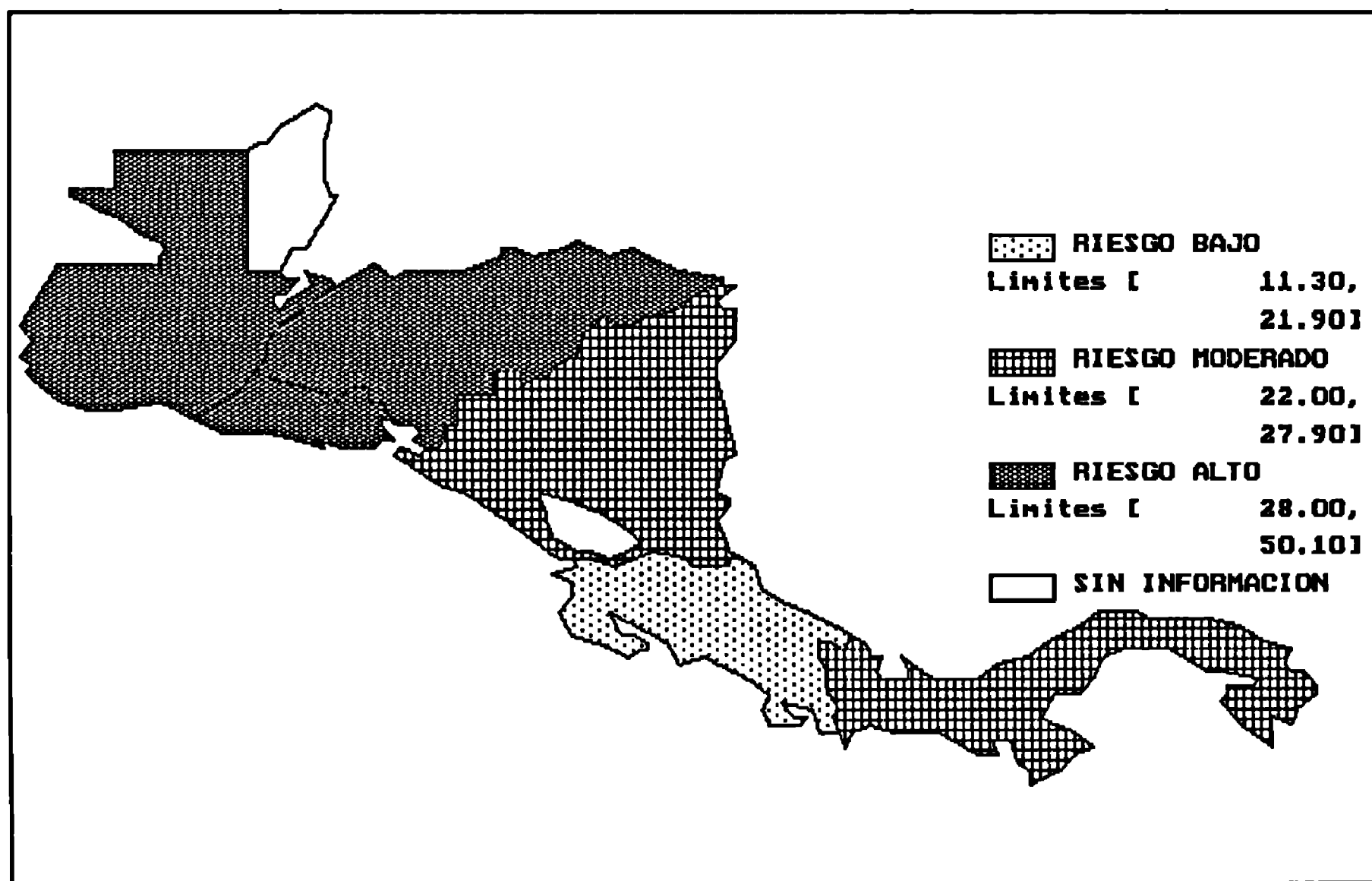


FIGURA 2
MAPA DE LA DESNUTRICION EN ESCOLARES, A PARTIR DE LA PREVALENCIA
DE RETARDO EN TALLA PARA LA EDAD (-2 SD DE LA REFERENCIA OMS)
Fuente: Censos de talla de escolares 1985-1988.

Este conjunto de relaciones, constituirán el esquema de análisis a desarrollar en el presente trabajo para los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; en lo referente a Guatemala, la información es mas limitada aun, por lo que únicamente se efectuarán consideraciones de carácter general.

La importancia del presente análisis reside en la preocupación por el impacto social ocasionado por el ajuste, en especial en la condición nutricional de las familias pobres. Este impacto adverso puede ser resultado de la cancelación de programas sociales, como consecuencia de una reducción del gasto publico; el aumento de los precios de los alimentos que tienen una demanda inelástica⁹; y, la reducción del empleo o de los sueldos y salarios en los sectores en donde trabajan o con los que se vinculan. A tal respecto organismos internacionales, han sugerido que los programas sociales compensatorios al ajuste estén debidamente focalizados en un espacio-

⁹ La elasticidad del precio de la demanda es una medida de la sensibilidad del consumidor a un cambio en el precio del bien. En el caso de los alimentos esta tiende a ser inelástica, lo cual indica que se compraría la misma cantidad o menos ante un aumento de los precios. Es posible que exista cambios en los tipos de alimentos que se adquieren.

RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE LOS PAE

EFFECTOS EN LA SITUACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Incremento de precio de alimentos

Reducción de los alimentos disponibles
al nivel del hogar

Disminución de los ingresos de las
familias

Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios privados

Disminución del empleo

Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios privados

Disminución del gasto público

Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios públicos

Recorte de programas sociales

Reducción de los derechos de acceso a
servicios públicos de:
salud, nutrición, educación y vivienda

RECUADRO 2 RELACIONES CAUSALES PREVISIBLES ENTRE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SITUACION ALIMENTARIA NUTRICIONAL

población, que permita verificar la atención de grupos realmente pobres. De acuerdo a Zuckerman E.¹⁰, para el desarrollo de programas compensatorios al ajuste, "... se han identificado tres grandes grupos a los que hay que proteger: primero los "nuevos pobres", siendo estos los afectados directos del ajuste tales como los trabajadores despedidos; segundo, los pobres vulnerables o mas cerca de convertirse en indigentes o pobres extremos, que son empujados hacia la extrema pobreza a causa de las políticas de austeridad; y, tercero los pobres extremos o pobres estructurales, que se encuentran en situación de pobreza crónica".

En consecuencia el conocimiento de cuáles son los grupos afectados, donde están y cual es su perfil de pobreza, sigue siendo uno de los aspectos mas importantes por disponer. Al mismo tiempo identificar las medidas de política y el conjunto de intervenciones necesarias para

¹⁰ Zuckerman E. Adjustment Programs and Social Welfare. Banco Mundial, 1989.

mitigar los efectos del Programa de Ajuste Estructural. Para una mejor comprensión de tal situación, la figura que se presenta en la siguiente página plantea la relación integral de los Programas de Ajuste Estructural con la situación alimentaria nutricional.

RELACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL CON LA SITUACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

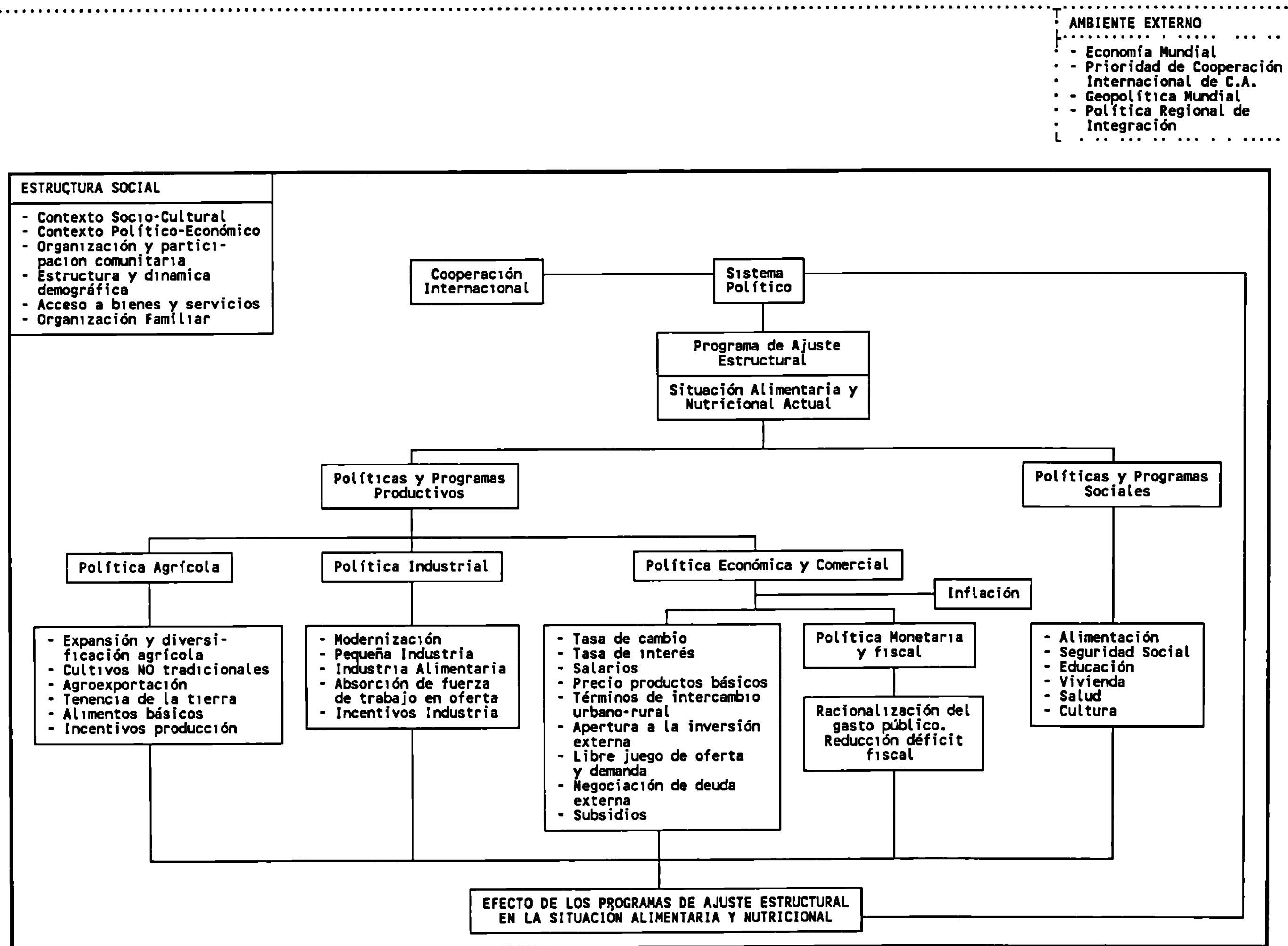


Figura 3

La información disponible para la subregión acerca de la consecuencia del ajuste sobre el crecimiento del PIB es bastante limitada. Según un estudio de UNICEF sobre los efectos del ajuste en el crecimiento a corto plazo se llegó a la conclusión en 55 países que habían puesto en práctica programas del FMI/BM, que las tasas de crecimiento del PIB por habitante en el año siguiente a la introducción del programa se estancaron o disminuyeron en mas del 57% de los programas. En los restantes países en los que se elevaron esas tasas, este aumento era insignificante en el 42% de los casos. En varios otros estudios se confirmó un bajo crecimiento a corto plazo después del ajuste¹¹.

En la actualidad en centroamérica los niveles de producción, consumo e inversión per-capita, no han logrado alcanzar los niveles observados durante 1970. Ver tabla I . La evolución de tales indicadores, establecen y reafirman las condiciones de crisis y conflicto que han prevalecido las dos últimas décadas. Además, es el entorno en el que se dan los programas de ajuste, estabilización y compensación social.

Tabla I
Centroamerica: PIB, consumo e inversión per-capita

CENTROAMERICA : PIB, CONSUMO E INVERSION PER-CAPITA (en \$ de 1970)			
AÑOS	PIB	CONSUMO	INVERSION
1970	354.6	304.7	53.3
1980	407.7	348.8	69.7
1985	341.7	291.7	48.3
1989	336.7	283.8	49.0

FUENTE: SIECA

¹¹ FAO.Efecto de los programas de estabilización y ajuste estructural en la seguridad alimentaria.
Estudio FAO Desarrollo Económico y Social No. 89.

Se han desarrollado muchas iniciativas tendientes a medir el Desarrollo Humano/Calidad de Vida de los países especialmente los subdesarrollados. Recientemente PNUD y UNICEF publicaron estudios en ese sentido.

A respecto de lo anterior, el PNUD divulgó recientemente **"HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1990"**. En dicho estudio se define el desarrollo humano como la conjunción de dos aspectos : la formación de capacidades humanas- tales como mejorar la salud, educación y oportunidades y por la otra posibilitar al individuo el acceso en la sociedad al uso de tales capacidades adquiridas". Al mismo tiempo, propone el uso de un Índice de Desarrollo Humano, el cual es un valor que resulta de combinar tres variables que son: Esperanza de vida, alfabetismo y PIB per-capita. Este índice ha sido calculado para 160 países en el mundo. En lo referente a la subregión el índice de desarrollo humano tiene los valores siguientes Honduras **0.576**; Guatemala **0.592**; El Salvador **0.651**; Nicaragua **0.743**; Panamá **0.883**; Costa Rica **0.916**, lo que sitúa a los países en las posiciones en orden de mayor a menor deterioro. A nivel mundial Níger se encuentra en la posición más baja del desarrollo humano con un valor de **0.116**, mientras que Japón se encuentra en la mejor posición con un Índice de **0.996**.

iii. Análisis por país

a. Costa Rica

1. Antecedentes

Costa Rica es el país centroamericano con el mejor nivel relativo de desarrollo social, respecto del resto de países de la subregión. Sin embargo, durante los últimos años se ha deteriorado la condición social de hogares costarricenses. La condición de pobreza e indigencia pasó de un 24% y 6% en 1970 a un 27.6% y 10.4% en 1986. O sea que en ambos casos ha ocurrido un aumento del 4% en 16 años.

La pobreza continua siendo un fenómeno mayoritariamente rural, para 1990 se estimó la incidencia de pobreza urbana en un 10.4%, mientras la rural ascendió a un 29.3% ¹². Costa Rica posiblemente es el país en donde se dispone de la mayor información sobre pobreza. A continuación la figura 4 incluye un resumen de algunas cifras relativas a la pobreza.

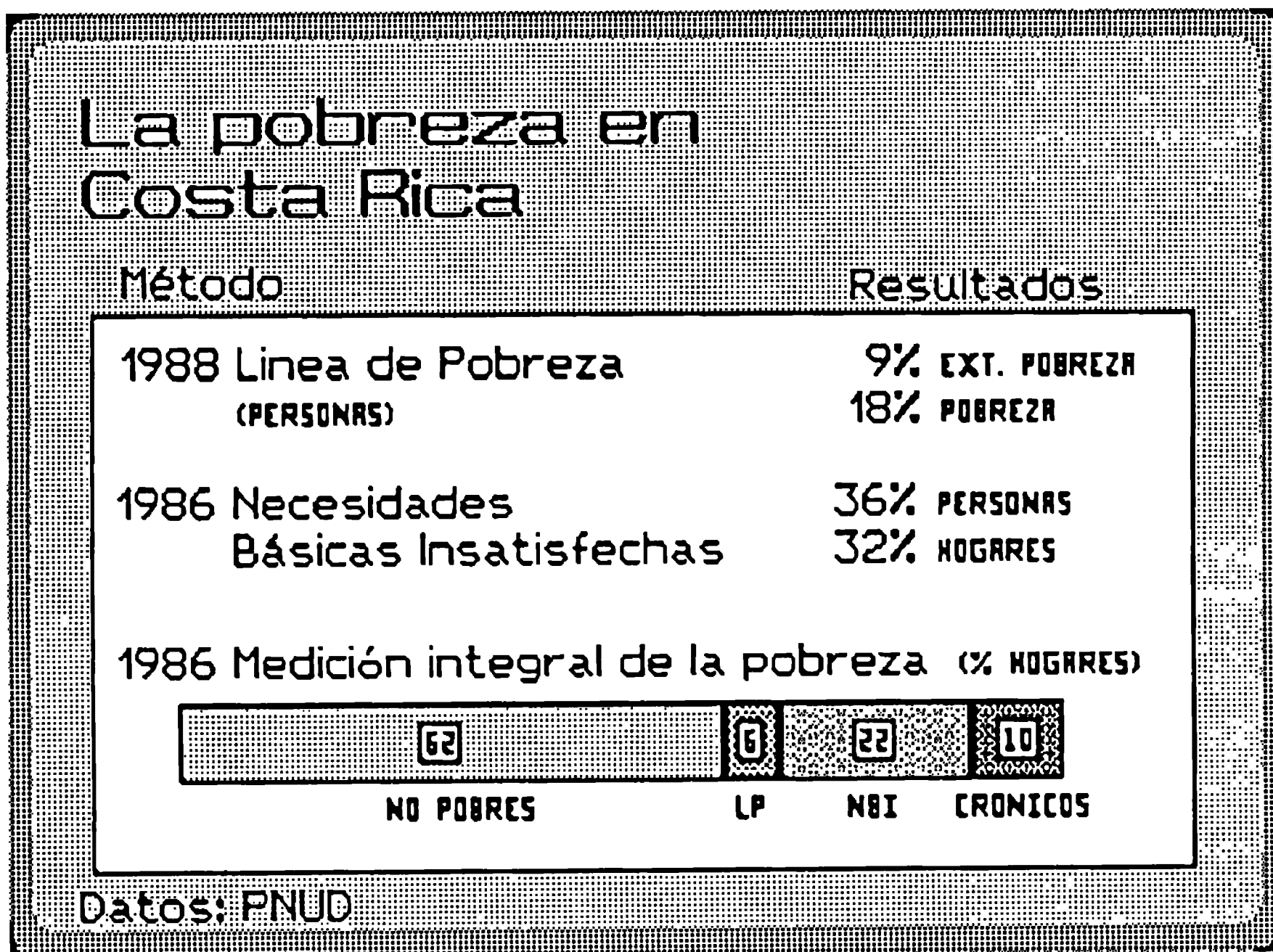
Las estadísticas económicas básicas se incluyen en el anexo al final del documento.

2. El ajuste y la Seguridad Alimentaria nutricional

Durante la década de los 80s en Costa Rica se marcan dos períodos en la vida, económica y social vinculada con programas de estabilización y ajuste. En primer término, de 1982 a 1985 se da el período de la estabilización con el PAE I en 1985. Este tenía como objetivo establecer un nuevo esquema, de desarrollo, con base en la diversificación de la producción y la búsqueda de terceros mercados, mediante reformas en el sector público y el privado y un mayor apoyo a la balanza de pagos.

En segundo plano, de 1986 a 1989 se da el período del ajuste. Diseñándose un PAE II que estaba orientado a mejorar la eficiencia del sector exportador, mediante la reducción de aranceles, modernización de incentivos, eliminación de los Certificados de Abono Tributario (CAT), incremento del ahorro en el sector público, fortalecimiento de la banca estatal y mantener la política de minidevaluaciones.

¹² MIDEPLAN. Manifestaciones de la pobreza en Costa Rica: Diagnóstico y estrategias. Mayo 1990.



De acuerdo a Torres y Alvarado¹³, los programas de ajuste han incidido fuertemente en el sector exportador, como un todo y especialmente el sector agrícola. Lo cual ha llevado a una nueva composición del sector exportador. Esto ha permitido la inserción de los productos agrícolas costarricenses en la economía mundial. Situación que se ha facilitado básicamente por la mano de obra barata y abundante. Las acciones anteriores y otras mas, conformaron la Política de la Agricultura de Cambio.

La situación antes referida, tiene vinculación con la liberación de los mercados en los Programas de Ajuste Estructural y la racionalidad económica de los productores de granos básicos de continuar produciendo los alimentos o trasladarse a cultivos de exportación tradicional y no tradicional.

¹³ Torres y Alvarado. Las políticas macroeconómicas y su impacto en la seguridad alimentaria. CADESCA 1990.

La importancia en la situación alimentaria de lo apuntado arriba tiene dos implicaciones importantes. La primera a nivel de la disponibilidad nacional de alimentos para consumo humano, es decir el punto de vista de la oferta agregada. El segundo, a nivel de demanda individual familiar, o sea, la reacción como consumidor final ante un fuerte crecimiento de los precios y un estancamiento o pérdida del poder adquisitivo. Es mas, durante el período 1983-1989 la producción agropecuaria de arroz, maíz y sorgo bajó fuertemente. Lo que hace concluir que en este período las medidas del ajuste tendieron a disminuir la posibilidad de acceso a los alimentos vía mercado, mayormente a las 100,000 familias (570,000) personas que en 1986 se encontraban en condiciones de pobreza¹⁴

Torres y Alvarado¹⁵ concluyen en que las medidas de gobierno tomadas por los últimos gobiernos liberacionistas, han marginado a regiones enteras de granos básicos, verduras y legumbres que llevan su producción al mercado nacional.

Costa Rica ha sido un país con alta tradición en la atención de las necesidades sociales de su población. De esa cuenta, su "favorable" situación social, medida a través de los indicadores internacionalmente aceptados. Obviamente alcanzar tal condición en el campo social ha requerido una voluntad política y una capacidad institucional y financiera fuerte y estable para el desarrollo de los programas necesarios. En Costa Rica se tiene institucionalizado un fondo que se encarga de financiar los programas de desarrollo y de otro tipo que se considere necesarios socialmente y oportunos políticamente. Dicho fondo DESAF, tiene los órganos de captación, asignación y monitoreo de los fondos que maneja. En la actualidad, para "compensar" los efectos de los Programas de Ajuste Estructural en Costa Rica, se ha formulado el Programa de Promoción Social.

En 1991 se pondrá en marcha el Programa de Ajuste Estructural III, este tiene comprometidos fondos por \$300 millones aportados en partes iguales por el BID, Japón y Banco Mundial. Sobre el destino que se dará a los fondos de este programa se espera que sean utilizados en la reestructuración del estado, reconversión industrial, para fortalecer la balanza de pagos, solventar las pérdidas del Banco Central y desarrollar programas sociales.

¹⁴ MIDEPLAN. Pobreza y política social

¹⁵ Torres y Alvarado op.cit.

Las metas del convenio de préstamo son las siguientes: ¹⁶
Reducir el déficit fiscal de 5.1% del PIB en 1990 a no mas de 0.5% del PIB en 1991. A través de: a. Eliminar 9000 plazas en el sector público. b. Limitar la planilla salarial del Gobierno central. c. Incrementar el superávit de las instituciones autónomas.
Reducir la inflación del 27% al 12%
Reducir el déficit comercial
Aumentar las reservas internacionales
Reducir el crédito del sector público
Disminuir transferencias a educación superior y pensiones.

Conforme con lo anterior, se postulan como objetivos del nuevo modelo de desarrollo los siguientes:¹⁷

- . "Alcanzar un crecimiento sostenido a lo largo de las próximas décadas basado, entre otros aspectos, en una mayor apertura de la economía y una reducción de distorsiones en procura de una transformación de la estructura productiva con un proceso más efectivo y justo de redistribución del ingreso".
- . "Promover un equilibrio macroeconómico que propicie el crecimiento de la producción y la estabilidad socio-política".
- . "Lograr el desarrollo integral de los costarricenses, mediante el impulso de un proceso socioeconómico y cultural que permita una amplia participación en la construcción de una sociedad donde predomine el respeto a las personas, el bien común, la democracia participativa, la justicia social en libertad, la solidaridad y la paz".
- . "Asegurar una utilización racional de los recursos naturales, conjuntamente con la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales".

¹⁶ La Nación, 6 de marzo 1990.

¹⁷ MIDEPLAN. Manifestaciones de la Pobreza en Costa Rica: Diagnóstico y Estrategias. Mayo 1990.

"Modernizar y racionalizar el aparato político institucional del Estado, a fin de que pueda contribuir en forma más afectiva a la transformación productiva y al logro de una mayor justicia social y mejores condiciones de vida".

Por otra parte, la estrategia global de desarrollo, pretende la búsqueda de una mayor competitividad global de la economía, simultáneamente con la competitividad empresarial, así como la movilidad de la mano de obra hacia actividades de mayores conocimientos y destrezas tecnológicas para reforzar la posición competitiva internacional de nuestra economía como nación.

La consecución de esta estrategia gira en torno a dos ejes: (1) procurar las bases para que mediante un conjunto de programas se desarrolle un proceso de exportación eficiente, que articule las necesidades de la estructura productiva y el progreso científico tecnológico sin dejar de considerar la adecuada capacitación de recursos humanos; y (2) la articulación de lo social con lo económico de manera que se obtenga el bienestar general de la persona y la sociedad.¹⁸

Como se podrá concluir, las nuevas medidas tendrán incidencia en factores que afectan la situación alimentaria y nutricional. Por tal razón, la nueva administración esta empeñada en ejecutar un programa de compensación social el cual estaría destinado a reducir los efectos de las medidas del nuevo ajuste.

El Programa no solo pretende contrarrestar la disminución del ingreso de los grupos mas golpeados por el ajuste estructural, sino que también procura paralelamente incentivar actividades productivas para las familias y grupos organizados. El reporte de prensa que a continuación se incluye, complementa los planteamientos anteriores

¹⁸ MIDEPLAN. Manifestaciones de la Pobreza en Costa Rica: Diagnóstico y Estrategias. Mayo 1990.

Gobierno costarricense recorta gasto público y se somete al FMI

SAN JOSE, (ACAN-EFE).- El Gobierno de Costa Rica recortará aún más el gasto público en lo que resta de año, para cumplir con las metas convenidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que fueron incumplidas en los primeros seis meses, informó ayer sábado el ministro de Hacienda, Theobaldo Vargas.

Según el funcionario, este recorte, cercano de los once millones de dólares, afectará inversiones en el ministerio de

Transporte, institución clave en el proceso de modernización de la economía en que está empeñado el actual Gobierno, ferrocarriles y programas de vivienda y de educación superior.

Vargas dijo que en el curso de una evaluación de la marcha de la economía costarricense, que concluyó esta semana el FMI, se detectó que hubo desvíos presupuestarios en algunas instituciones que superan la meta pactada con este organismo.

El convenio firmado entre el Gobierno del presidente Rafael Calderón y el FMI, en abril pasado, calculaba un déficit fiscal del 0,6 por ciento en relación con el producto interno bruto, pero según los últimos cálculos, este faltante puede alcanzar incluso el uno por ciento.

Entre los motivos que las autoridades atribuyen a este aumento del déficit, figura el terremoto que afectó la zona atlántica de Costa Rica el pasado 27 de abril y que obligó al Gobierno a aumentar los gastos para reparar la infraestructura seriamente dañada a causa del sismo.

Desde que asumió funciones, en mayo de 1990, el actual Gobierno ha decretado severos aumentos en los servicios públicos, alimentos, combustibles y ha hecho grandes recortes en el gasto público, entre ellos el despido de 7.000 funcionarios, con el fin de reducir el déficit fiscal, aunque en 1990 terminó en más del cinco por ciento.

Pese al anuncio hecho por Vargas, de que continuará la reducción del gasto público, Calderón prometió ayer que el próximo año la economía costarricense comenzará un período de recuperación.

Por otra parte, el Programa de Promoción Social considera dos tipos de proyectos, unos de carácter sustantivo y otros de carácter compensatorio, se busca que ambos tipos de proyectos estén armonizados con el subsidio al transporte y suministros escolares a estudiantes en situación de pobreza extrema y otros proyectos sociales y productivos.

Merece un comentario especial lo relativo al Bono Alimentario. Este programa concebido como proyecto piloto inició su ejecución el 16 de agosto de 1990 en 31 cantones prioritarios. La meta propuesta de 27,000 familias fue alcanzada y superada a fines del año pasado. Sin embargo, el programa planteó un serio problema y afectó la disponibilidad de mano de obra para la recolección de la cosecha de café y azúcar. A principios del presente año fue evaluada tal situación y la decisión que se tomó fue suspender temporalmente su ejecución por parte del Ministerio de Salud, trasladándose la responsabilidad al Instituto de Mixto de Ayuda Social, IMAS. En resumen, el bono alimentario se diseñó e inició operaciones en el Ministerio de Salud. Fue producto de cuestionamientos muy fuertes, quedando sujeto a una evaluación realizada en enero de 1991. En la actualidad ha pasado bajo responsabilidad del IMAS, en donde es sujeto de revisión.

b. El Salvador

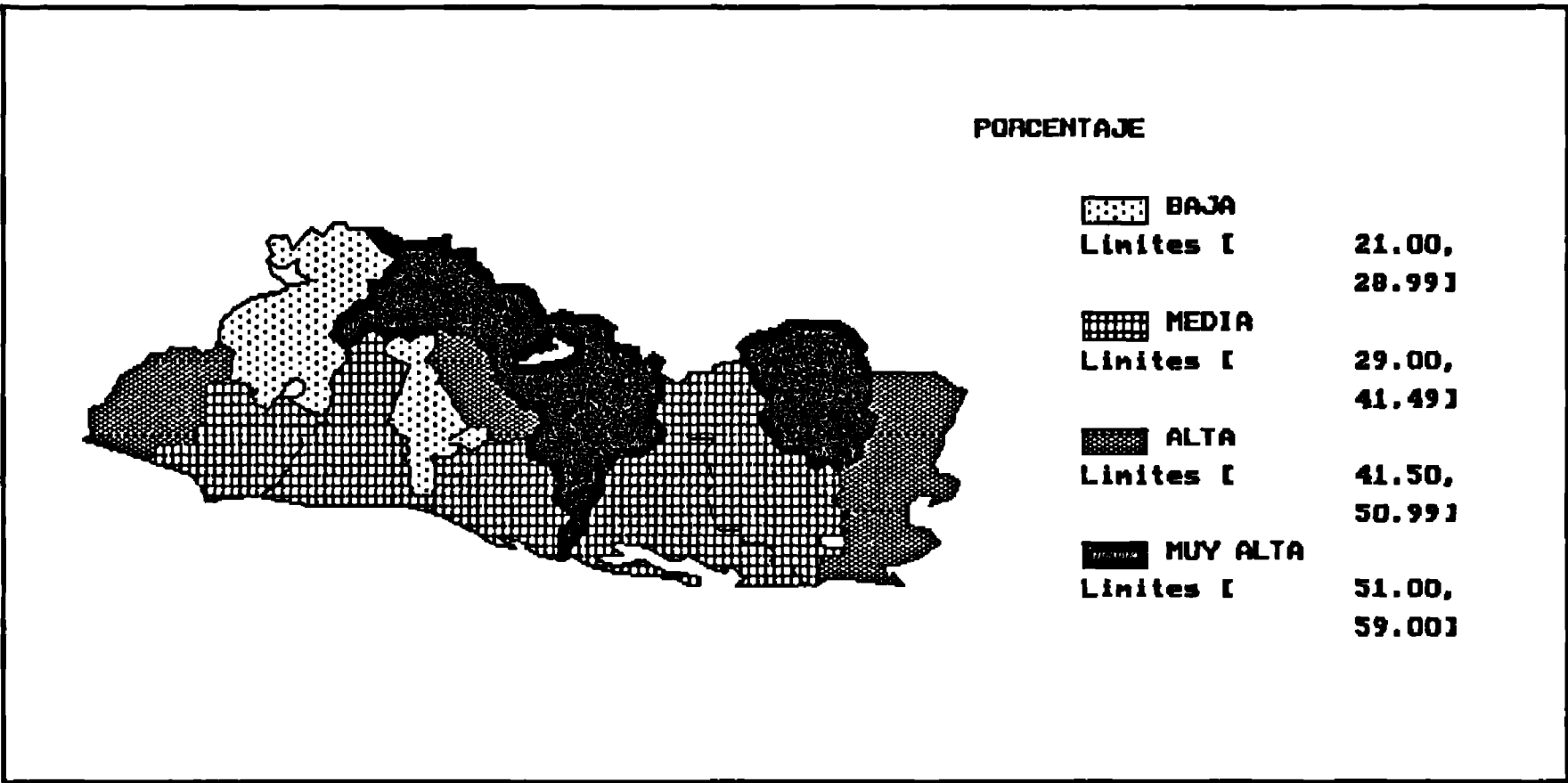
1. Antecedentes.

La distribución del ingreso de El Salvador, ha sido altamente concentrada. Por otra parte a nivel urbano en El Salvador la situación de pobreza en 1988 - 1990 la presenta la tabla 2

Tabla 2

SITUACION DE LA POBREZA EN EL SALVADOR AREA URBANA 1988-1990 miles de hogares		
	1988	1990
POBREZA EXTREMA	143	162
POBREZA	156	170
NO POBRES	192	195

A nivel de departamento en El Salvador, el mapa 1 incluye la situación de la pobreza extrema relativa para 1990.



Ilustr. 4 Pobreza Extrema Relativa por Departamento (1990).

En relación a la información anterior, hay que agregar que los departamentos con muy alta pobreza extrema, tienen además un elevado nivel de actividad militar y por otra parte han sido los menos beneficiados con la reforma agraria impulsada en el país.

2. El ajuste y la situación alimentaria nutricional.

El programa económico puesto en marcha en 1990 en El Salvador tiene un conjunto de medidas propias de los programas de ajuste estructural. Por otra parte el programa se enmarca en el contexto de la guerra en El Salvador, por lo que ésta le impone límites muy grandes a la acción gubernamental en este campo.

En forma resumida la estrategia global del programa dice estar orientada a ¹⁹

- Solucionar los desequilibrios internos y externos.
- Configurar una economía de mercado, es decir, liberalización de la economía.
- Lograr el bienestar social.
- Lograr el crecimiento económico (incrementar la producción).

A su vez, las metas globales del programa son:

- Elevar los niveles de producción y productividad de tal modo que se logre un crecimiento en el PIB del 1.2% en 1989 y de 3% en 1990.
- Elevar los niveles de empleo, a efecto de reducir los índices de desempleo abierto y de subempleo en un 5% en 1989 y 10% en 1990.
- Mejorar los niveles de ingreso familiar mediante el aumento de 30,000 nuevos empleos en 1989, y 60,000 en 1990, y la mejoría de los ingresos reales, a través del combate a la inflación y mejorar salariales selectivas en base a la productividad. La tasa de inflación promedio anual deberá reducirse a 18% en 1989 y al 15% en 1990.
- Lograr la recuperación de las reservas internacionales netas.

¹⁹ UCA. Revista Proceso #391 .

- Reducir el déficit respecto al PIB de 3.9% en 1989 y 2.4% en 1990.
- Elevar la carga tributaria de 8.7% en 1989 a 10% en 1990.
- Conseguir una expansión de los medios de pago no mayor de 14.6% en 1989 y 15% en 1990.

Los principales componentes del programa se analizan brevemente a continuación:

A. LA LIBERALIZACIÓN

Se constituye como la clave del programa. De acuerdo a lo señalado las medidas a implementar están encaminadas a reducir al mínimo la intervención del gobierno en la gestión de la economía, transfiriendo a la iniciativa privada recursos y capacidad de gestión. En la política de apoyo al sector agropecuario se habla de liberalizar los precios de todos los productos agropecuarios de consumo humano, se pretende eliminar el control público sobre la comercialización del café y el azúcar y liberalizar la compra-venta de tierras.

En el programa de empleo, se quiere liberalizar por vía legal las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo juvenil.

En el programa de precios, se propone fijar tarifas para los servicios públicos que contemplen la autofinanciación. Lo cual equivale a una liberalización de las tarifas.

En el programa de comercio y servicios, se establece la liberalización de todos los productos sometidos a controles de precios. Se plantea también liberar las importaciones y los precios de las mismas.

En suma, la liberalización se identifica con la eliminación de la iniciativa pública en la obtención de ganancias, y la ampliación de las fuentes de ganancia privada.

B. LA PRIVATIZACIÓN

El programa considera la privatización de las siguientes empresas públicas:

INCAFE	Responsable del comercio exterior del café
INAZUCAR	Responsable del comercio del azúcar
CORSAIN	Financiera industrial
ISTA	Sólo considera acelerar el proceso de titulación de tierras

En general los componentes de privatización y liberalización, se centran en: el comercio exterior del café y el azúcar, en el sistema financiero y en introducir cambios en el proceso de reforma agraria.

C. *LA POLÍTICA FISCAL*

Esta se orienta básicamente a reducir el déficit fiscal. Este en 1988 fue de 639 millones de colones lo que representó el 2.3% del PIB. Sin embargo, al analizar el déficit y compararlo con los límites exigidos por el FMI, se concluye que las finanzas públicas salvadoreñas se encuentran dentro de límites tolerables.

En el programa económico se pretende la reducción del déficit mediante una combinación de medidas, por un lado, aumentar la recolección de impuestos, y por el otro aplicar criterios de austeridad en el gasto público.

El programa también contiene otros componentes como: el sistema financiero, la política monetaria y crediticia, los desequilibrios del sector externo, producción empleo, precios y salarios.

La privatización es el componente estratégico del programa. Transferir al sector privado las actividades productivas, de comercialización y financieras, en manos del estado durante los últimos 10 años. Así como reducir a su mínima expresión la capacidad de intervención del sector público en la economía nacional.

Según la información oficial la evolución de la economía durante 1990 parece haber sido satisfactoria para el actual gobierno. Sin embargo, persisten las interrogantes acerca de los verdaderos beneficios del programa económico resumido anteriormente.

Se considera que durante 1990 la actividad económica habría mostrado una notable recuperación, cuyo reflejo sería una tasa de crecimiento del PIB de 2.8%. Sin embargo, no se puede afirmar que esta expansión ha tenido su contrapartida en los niveles de empleo, puesto que en las zonas urbanas ha aumentado el número de cesantes, mientras que en el campo se han generado únicamente empleos de tipo estacional.

Por otra parte, aunque los salarios reales parecen haberse mantenido en el mismo nivel durante 1990, las condiciones de vida de la mayoría de la población se deterioraron sensiblemente, y los niveles de salario mínimo siguieron siendo insuficientes para costear los productos de la canasta básica alimentaria, cuanto mas para obtener el resto de bienes y servicios necesarios correspondientes a las necesidades básicas del primero tipo.

En lo que respecta a las operaciones financieras del gobierno central, destaca también una mejoría, traducida en una reducción del 54.9 del déficit fiscal.

En suma los resultados del programa de ajuste económico en su año y medio de implementado, apunta hacia un éxito relativo en términos de reducción de los desequilibrios internos y externos y de estímulos a la producción. Sin embargo, no puede afirmarse que se esté coadyuvando a solucionar en forma real y efectiva el problema central de la sociedad salvadoreña, cual es la pobreza. El Programa de Ajuste Estructural, se ha caracterizado por empeorar las condiciones de vida de los grupos desprotegidos ante el proceso de ajuste, específicamente, de aquellos sectores que perciben un ingreso fijo o simplemente no perciben ninguno. Un indicador que muestra los efectos de las medidas de política económica en términos de distribución del ingreso se presenta a continuación:²⁰

TABLA 3

**DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL DE LOS
HOGARES URBANOS POR DECILES AÑOS 1988 Y 1990**

DECILES	INGRESO PROMEDIO		PORCENTAJE INGRESO RECIBIDO	
	1988	1990	1988	1990
Primero	212.3	180.7	1.81	1.21
Segundo	438.5	408.3	3.74	2.73
Tercero	645.5	604.6	5.50	4.04
Cuarto	731.8	785.5	6.24	5.25
Quinto	874.2	964.8	7.45	6.45
Sexto	1060.9	1166.1	9.04	7.79
Séptimo	1259.7	1460.7	10.74	9.76
Octavo	1468.5	1867.9	12.52	12.48
Noveno	1818.4	2546.1	15.50	17.01
Décimo	3222.8	4979.5	27.48	33.28

FUENTE: Encuestas de Hogares/MIPLAN. Tomado de: Evolución Económica y Social. Tercer Informe Trimestral 1990. GAES/MIPLAN. Enero-septiembre 1990.

Como se podrá notar los dos últimos deciles de ingreso familiar aumentaron el porcentaje de ingreso recibido de un 43.0% a un 50.0% de 1988 a 1990. O sea los tramos de mas altos ingresos aumentan su participación en 7%. En contraste entre 1988 y 1990 los tres primeros deciles disminuyen el monto de un ingreso promedio, sin embargo, del cuarto decil en adelante mejora significativamente el ingreso promedio mensual familiar.

²⁰ Balance económico de 1990. UCA

La gestión económica parece haber cosechado importantes logros en materia de estabilización y reactivación económica durante 1990. Al parecer el problema radica en quienes son los receptores de sus frutos y quienes han cargado con los mayores costos del programa. De momento, parece ser que los mas beneficiados han sido los grandes empresarios dedicados a la producción exportable, mientras que los sectores mas afectados habrían sido aquellos sectores en condición de pobreza y pobreza extrema²¹.

El análisis disponible a respecto de las repercusiones en la pobreza del ajuste, es un estudio encargado por la AID en El Salvador en 1989, el cuál estimó la proporción de personas que en el corto plazo se verían afectados. En tal sentido la pobreza del area urbana aumentaría del 18 al 25 % al ponerse en marcha un programa de ajuste; mientras que la pobreza rural pasaría de un 82 al 75%. Por otra parte, los efectos estimados del mismo Programa de Ajuste en la pobreza para 1994 fueron: la pobreza rural pasaría del 78% sin ajuste a 82% con ajuste; y, la pobreza urbana del 22 al 18%.²²

3. El Fondo de Inversión Social de El Salvador (FISS).

El Fondo de Inversión Social de El Salvador, FISS, se espera que desarrolle funciones de captación de recursos financieros nacionales e internacionales, que canalice dichos recursos hacia areas productivas de pequeña escala y a áreas sociales prioritarias y, que supervise la ejecución de los proyectos a desarrollarse en las diferentes regiones del país.

Al FISS se le han establecido los siguientes propósitos : 1) Incrementar la capacidad de intervención en la solución del problema de la pobreza. 2) Captar recursos financieros adicionales para estas propuestas. 3) combatir las condiciones de pobreza de modo diferente y moderno y 4) estabilizar servicios y fomentar la responsabilidad social en la solución y costeo de servicios públicos. El horizonte de funcionamiento del FISS está contemplado en dos etapas, la primera de tres años y medio y una segunda de otros tres, diferenciadas esta con base en los ajustes que haya necesidad de introducir. Luego de la evaluación intermedia, al final de los primeros tres años.

²¹ idem

²² Sigma-One.1989.

Durante el primer semestre del primer año se ha concluído la etapa de organización interna del FISS, esperando que el mismo esté formulado a partir del 2o. semestre del presente año ²³

Para 1991 el FISS tiene asignado un presupuesto de 88.4 millones de colones para financiar 320 proyectos en poblaciones de extrema pobreza. Hasta julio de este año el FISS ha aprobado 70 proyectos con una inversión nominal de 10.3 millones de colones.

²³ MIPLAN. El Fondo de Inversión Social de El Salvador. 1990.

c. Honduras

1. Antecedentes

El rendimiento de la economía hondureña ha sido muy pobre durante el período 85-89, la tasa promedio de crecimiento económico ha sido del 3%, ligeramente inferior al crecimiento poblacional ²⁴.

La inversión real ha sufrido un decrecimiento en un 12.4%. El desempleo abierto ha permanecido alrededor del 13.0% de la fuerza laboral con tendencia a aumentar en el corto plazo.

El ingreso per cápita del país oscila entre 740 dólares, lo que necesita ser ajustado a la nueva tasa cambiaria. Este ingreso es apenas mayor que el de Bolivia, Haití y Nicaragua; más del 50% de la población vive en extrema pobreza y en la población rural esta cifra asciende al 80%.

Los indicadores de salud y nutrición muestran altas tasa de morbilidad por enfermedades transmisibles, deficiente saneamiento ambiental, bajas coberturas en los servicios de salud. La mortalidad infantil alcanza cifras alrededor de 62x1,000 nacidos vivos.

Las encuestas nutricionales recientes muestran que la desnutrición afecta al 40% de los niños menores de 5 años y en algunas de las áreas mas pobres se observan tasas arriba del 55%.

En algunas regiones de salud menos del 5% de las viviendas cuentan con agua domiciliaria, y cerca del 44% de los hogares a nivel nacional carecen de un sistema apropiado de disposición de excretas.

Los indicadores del sector educativo muestran un buen acceso en los primeros niveles, la matrícula escolar en éstos es una de las más altas en América Central, sin embargo, únicamente el 16% de los que se matriculan en el primer año alcanzan el sexto grado.

En relación a la situación de pobreza, su estructura en Tegucigalpa es similar a la del resto del país, aunque el número absoluto es mayor, puesto que la capital posee

²⁴ Ministerio de Salud. Opciones frente a los efectos del ajuste estructural. Honduras 1991.

casi el doble de hogares que San Pedro Sula. La información más reciente a este respecto se incluye a continuación²⁵.

**CLASIFICACION DE LOS HOGARES DE ACUERDO A LA
LINEA DE POBREZA, POR AREA GEOGRAFICA
SEPTIEMBRE 1988**

	H O G A R E S					
	INDIGENTES	POBRES	BAJO LINEA DE POBREZA	NO POBRES	NO DECLARAN INGRESOS	TOTAL
TOTAL PAIS	422,919 54.1	112,667 14.4	535,586 68.5	191,362 24.5	54,606 7.0	781,554 100.0
TEGUCIGALPA	28,680 26.5	28,200 26.0	56,880 52.5	43,560 40.3	7,800 7.2	108,240 100.0
SAN PEDRO SULA	15,238 26.7	14,668 25.7	29,906 52.4	22,933 40.0	4,332 7.6	57,076 100.0
COSTO URBANO	39,961 38.1	28,747 27.4	68,708 65.5	24,386 23.2	11,837 11.3	104,931 100.0
COSTO URBANO	339,040 66.3	41,052 8.0	380,092 74.3	100,578 19.7	30,637 6.0	511,307 100.0

2. El ajuste estructural y la situación alimentario-nutricional

El Gobierno de Honduras, recién introdujo profundas reformas en los regímenes fiscal y cambiario y en la estructura de los ingresos del gobierno. La tasa de cambio del lempira varió de 2 por 1 a 4 por 1, con respecto al dólar y el Banco Central de Honduras de hecho ha adaptado un sistema de valoración permanente. Todas las importaciones serán favorecidas a través de transacciones realizadas con esta nueva tasa; terminando implícitamente los subsidios al petróleo, granos básicos, materia prima industrial y otros.

En suma el programa de ajuste en Honduras contiene medidas que tienden a la liberalización del comercio, a la alteración de la tasa de cambio, al endurecimiento de las políticas fiscal y monetaria y a la reestructuración de la inversión pública y de las empresas del estado.

²⁵ SECPLAN. El Perfil de la Pobreza en Honduras y el Impacto de la Crisis y del Proceso de Estabilización y Ajuste. Honduras 1990.

Existe evidencia de que los costos sociales del ajuste económico resultarán inusualmente severos para los grupos más pobres del país, lo que obliga a evaluar cuales serían las condiciones en que la carga de este ajuste puede minimizarse²⁶.

Con las características del programa de ajuste adoptado es posible identificar por lo menos, dos tipos de costos sociales:

- El proceso de restauración del balance macro económico genera depresión en la producción, empleo y consumo, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida y de salud.
- Los cambios en la estructura de incentivos estimulan la reasignación y relocalización de recursos entre sectores y actividades, afectando a grupos sociales que antes eran favorecidos y fundamentalmente a los grupos que tradicionalmente han estado postergados.

El reconocimiento de que los costos sociales del ajuste incidirán sobre los sectores más postergados, con riesgo de deteriorar aún más sus niveles de pobreza han conducido al gobierno a revisar sus políticas y estrategias sociales. Destacando entre ellas el FHIS y el Programa de Asignaciones familiares PRAF.

Las acciones de compensación social del ajuste se ha considerado desarrollarlas en aquellas categorías espacio-población sumamente deprimidas, para lo cual se privilegia una zona de diez departamentos²⁷ que conforma un espacio-población caracterizado por pobreza crónica y extrema, alto índice de analfabetismo, con escaso acceso a servicios básicos de saneamiento ambiental y atención de salud.

Sumado a lo anterior esta zona ha estado sometida a conflictos belicos; resultado de éstos es que se ha convertido en campo de refugiados o desplazados de guerra, ocasionando gran daño al ambiente y deprimiendo aun más las condiciones de vida.

La topografía de esta área es muy accidentada, por lo que la red vial es pobre; es significativo el hecho que las mejores tierras para el cultivo de granos básicos han sido utilizada para el monocultivo como el algodón, caña, etc. y la ganadería extensiva, lo que repercute en la falta de acceso a los alimentos de consumo diario de la población.

Los estudios de pobreza extrema realizados recientemente reflejan que esta región tiene el mayor porcentaje de hogares en condiciones de miseria.

²⁶ Ministerio de Salud. op. cit.

²⁷ Copán, Ocotepeque, Lempira, Valle, Choluteca, El Paraíso, Intibuca, Comayagua, La Paz y Santa Bárbara.

Las condiciones arriba anotadas han generado un estado de pobreza crónico que se refleja en inseguridad alimentaria, condiciones ambientales y de salud precarias, predominio de altas tasas de: desnutrición, parasitismo intestinal y mortalidad infantil.

3. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

El FHIS se ha establecido para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales rezagados rurales y urbanos, creando empleos que a su vez mejoren los ingresos y la productividad. Con tal fin, capta recursos externos e internos y los canaliza para la identificación, formulación y ejecución, vía terceros, de programas y proyecto de desarrollo social ²⁸

Para fines de 1990 el FHIS tenía un capital pagado de \$5.63 millones provenientes del gobierno de Honduras (\$2.5 millones) AID (\$2.5 Millones) y PNUD (\$290 mil) y Taiwan (340 mil).

El FHIS se dedicará a financiar cuatro programas que son:

- a. Programa de apoyo a la producción
- b. Programa de construcción obras de infraestructura productiva y social
- c. Programa de empleo masivo de emergencia
- d. Programa de necesidades básicas.

El Programa de Asignación Familiar PRAF tiene como finalidad principal la administración y ejecución de subsidios de compensación social dirigidos a aquellos núcleos poblacionales más pobres y que, por un indigente situación, sufren en mayor grado los efectos de la etapa por la que atraviesa la economía (artículo 3 decreto creación).

Los proyectos planificados por el PRAF son:

- a. Proyecto Bono mujer jefe de familia
- b. Proyecto bono materno infantil
- c. Proyecto formación. ocupacional

El marco jurídico e institucional de las reformas están contenidas en el Decreto No. 18-90 del Congreso Nacional de fecha 8 de marzo del 90, en el que se decreta La ley de Ordenamiento Estructural de la Economía. Dando paso entonces a el ajuste en

²⁸ Valenzuela, Alamo. Presentación General del Fondo Hondureño de Inversión Social FHIS. Honduras Noviembre 1990.

Honduras. Unos meses antes se decretó la Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social.

La ley de ordenamiento estructural de la economía contiene disposiciones y medidas en el campo de: aranceles y aduanas, impuesto sobre la renta, impuesto sobre ventas y en producción. Es decir contiene medidas de orden fiscal.

También incluye disposiciones para transferir 98 millones de lempiras destinados a subsidiar el transporte y alimentos básicos, así como para financiar el banco de tierras y capitalizar el Fondo Hondureño de Inversión social (FHIS). Este conjunto de medidas se complementan con otras que se han tomado en el campo monetario y cambiario.

d. Panamá

1. Antecedentes

Panamá como el resto de los países de la región Centroamericana no escapa de los períodos de crisis económica con sus respectivos efectos sociales. En este contexto también sus tendencias son crecientes en los niveles de pobreza como se refleja en el deterioro del nivel de vida de su población²⁹.

Esta situación se ve aún más agravada si se consideran los acontecimientos de los últimos años de la década pasada, en que los problemas políticos internos y externos se tornaron críticos, llegando al final de 1989 a disminuir todavía más, a raíz de la invasión, el saqueo y vandalismo acrecentando los problemas financieros y los índices de desempleos y pobreza ya elevados por factores estructurales y coyunturales.

La economía panameña después de haber registrado saldos negativos presentó en el año de 1990 signos de leve recuperación en la mayoría de las actividades económicas, dando como resultado un crecimiento en el producto interno bruto de 3.4%.³⁰

Esta evolución positiva del producto interno bruto se debe al dinamismo de los sectores que dependen del mercado nacional, respondiendo a necesidad de abastecimiento de los establecimiento afectados por los acontecimientos de diciembre de 1989.

Con respecto a la población, existen en el país 2.3 millones de habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 1990. La composición por edad ha estado determinada por los cambios en los niveles de fecundidad y mortalidad, lo que ha modificado su estructura, reflejándose una tendencia de leve envejecimiento. La edad mediana actualmente es de 21 años y se estima que en año 2,025 será de 32 años. Tendencia ésta que señala la importancia relativa de la población en edades productivas (15 - 59) que presiona por oportunidades de empleo para satisfacer sus necesidades básicas y la de sus dependientes, especialmente niños y personas de la tercera edad.

El grado de desarrollo social alcanzado por Panamá lo ha situado entre los países en vías de desarrollo con mejores niveles de vida, lo cual se ve reflejado en la evolución de los indicadores sociales. Sin embargo, esto contrasta con los actuales niveles de pobreza como se verá más adelante.

²⁹ MIPP. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. Panamá, agosto 1991.

³⁰ Estadística Panameña, Boletín No.1 de 1991. Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

En materia de salud son notorios los logros debido entre otras causas a la ampliación de los servicios de salud, la dotación de agua potable, dotación de viviendas, ampliación de sistema educativo. Estos esfuerzos se evidencian en el comportamiento de algunos indicadores tales como la importante disminución de la mortalidad infantil de 47.4 defunciones de menores de un año por mil nacidos vivos en 1970 hasta 23 defunciones en 1990. La esperanza de vida al nacer ascendió a 72.1 años de edad en el quinquenio 1985-90 en comparación con los 65 años que se registró en 1970.

Así mismo, la población beneficiada con agua potable se incrementó de 68.3% en 1970 a 80.5% en 1989. La asistencia profesional al parto tuvo un incremento considerable ya que de 65.0% en 1970 hasta 89.1% en 1989.

La tasa de escolaridad de los menores de 6 a 17 años alcanza un promedio nacional de 77.8% lo que significa que por cien niños en esas edades 78 asisten a la escuela. No obstante, hay que tener presente que en el área rural este dato es 64 mientras en la urbana es 92.

Sin embargo, pese a estos avances todavía persisten serios problemas sociales entre estratos sociales y diferencias regionales donde grandes segmentos de la población continúan en condiciones angustiosas de privaciones de sus necesidades elementales, que según estimaciones recientes revelan que la pobreza en Panamá alcanza niveles alarmantes, aproximadamente 50% de la población, significando en términos absoluto más de un millón de panameños.

La situación es más crítica aún si se considera que hay una proporción considerable de población que vive en condición de pobreza extrema (son aquellos panameños que aunque dedicaran el total de sus ingresos a la compra de los alimentos, no les alcanza a cubrir sus necesidades nutricionales mínimas). El costo mensual de la Canasta de Alimentos para una familia de cinco miembros en la Ciudad de Panamá en 1989 fue de B/.182.40.

Las familias pobres presentan características de bajo nivel de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, habitan en viviendas improvisadas o condenadas, con piso de tierra y alto nivel de hacinamiento; están afectadas por un alto grado de desnutrición y mortalidad infantil; registran elevado desempleo, ya que mientras el desempleo afecta el 11.6% de la población no pobre, esta proporción se eleva al doble entre los pobres y casi al triple entre los críticos.³¹

La situación de pobreza en Panamá esta determinada por la encuesta socio económica de 1983, según la cual el 37.8 % de la población (730,000 panameños) se encuentran en condiciones de pobreza. De estos, 400,000, se encuentran en estado de

³¹ Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza. Ministerio de Planificación y Política Económica. 1991.

pobreza crítica. De acuerdo a dicha encuesta la población en pobreza crítica en el área rural representa un 70% de la indigencia del país ³².

Al respecto de lo anterior, la actividad económica en Panamá durante la década pasada mostró señales evidentes de deterioro, lo cual se refleja precisamente en la caída del PIB, el incremento del desempleo y la dificultad financieras del estado.

Dentro de todas las situaciones financieras antes señaladas, se da el conflicto militar de 1988. A partir de allí el estado panameño inicia la reactivación económica y social, poniendo a consideración la implementación de una Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica así como también una Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza.

2. El ajuste estructural y la situación alimentario-nutricional

La Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, contiene un conjunto de políticas y programas que buscan la recuperación, el crecimiento sostenido y la creación de empleos; específicamente contiene seis programas que son:

- a. Programa de Estabilización Financiera
- b. Programa de Políticas Económicas
- c. Programa de Modernización del estado
- d. Programa Social
- e. Programa del Medio Ambiente
- f. Programa de Inversiones Públicas.

Las medidas de políticas y acciones concretas están influenciadas por el enfoque neo-liberal, constituyendo entonces un típico programa de ajuste estructural en el cual la política económica propuesta tiene como objetivo central la reactivación de la economía nacional y el comienzo de un período de crecimiento sostenido. Siendo sus objetivos los siguientes: a) Aumento de los niveles de empleo y productividad. b) crecimiento auto sostenido; c) creación de un sistema que genere oportunidades más equitativas. Las características de este nuevo sistema para Panamá se pueden sintetizar así: La producción estaría basada en entidades del sector privado, se fomentaría la competencia entre empresas en un mercado libre, la economía estaría orientada hacia las exportaciones y se fomentaría la producción de bienes y servicios en actividades en las que se logre la eficiencia.

Pareciera que tanto la Estrategia de Desarrollo y Modernización Económica, así como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, tienen un alto grado de consistencia

³² MIPPE. Estrategia nacional de desarrollo y modernización económico. Panama, junio 1990.

en el discurso, sin embargo, dadas las condiciones actuales en las que opera el sistema político panameño, es presumible que los condicionantes políticos internos y externos le imponen un límite muy grande al logro de los objetivos planteados.

Cabe destacar dentro de el programa de política económica, la política de precios agrícolas, la cual está influenciada por las ventajas comparativas. Esta política implica llevar los precios internos mas cerca de los precios internacionales. Lo cual puede significar un deterioro en la capacidad de compra de los sectores de mas bajos ingresos, sino se complementa con otras medidas al respecto.

La estrategia nacional para reducir la pobreza, parte de un análisis de la situación de la pobreza, luego examina las vías de reducción de la pobreza para luego identificar los problemas claves y grupos objetivos prioritarios. La estrategia para la reducción de la pobreza establece lineamientos para la satisfacción de necesidades básicas. Específicamente incluye 73 proyectos por \$490 millones. La obtención de fondos para la ejecución de los proyectos señalados constituyen responsabilidad del Fondo de Emergencia Social FES. El cual se constituyo dentro del Programa de Acción Social. El FES hasta fines de julio de 1991, ha ofrecido apoyo financiero en la ejecución de 88 proyectos por valor de \$ 4.2 millones.

Finalmente hay que señalar que la estrategia para reducir la pobreza contiene medidas de reordenamiento del estado, de manera de disponer del marco institucional apropiado para implementar las acciones allí contenidas.

e. Nicaragua

1. Antecedentes

Durante la década de los 80's en Nicaragua se sucedieron un conjunto diverso y complejo de aspectos en el orden político, económico y social, los que estuvieron influenciados por el bloqueo comercial de los Estados Unidos de Norteamérica, por la astringencia de recursos financieros internacionales y enfrentamientos políticos y militares.

Por otra parte, el costo social fue cuantioso y desigualmente repartido.

A partir de las condiciones arriba señaladas, es que se efectúa el cambio de gobierno en abril de 1990.

2. El programa económico y social para 1991-1994³³

Los elementos básicos de la estrategia económica del actual gobierno son los siguientes:

- a. Alcanzar y mantener estabilidad política y económica.
- b. Ofrecer al sector Privado un amplio campo de acción, promover una eficiente economía de mercado y reducir las distorsiones de los precios relativos a través de:
 - Liberalizar y desregular la economía.
 - Restablecer el imperio de las leyes del mercado y garantizar los derechos a la propiedad.
 - Recuperar la confianza en el sistema financiero.
 - Redefinir el rol del estado. Reducir su tamaño y privatizar las empresas estatales.
- c. Manejar adecuadamente los costos sociales del ajuste y eliminar la extrema pobreza.

³³ El contenido del presente apartado tiene como fuente: "PROGRAMA PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO 1991-1994." El cual fuera presentado en la Reunión del Grupo consultivo de los países donantes, Washington 25 de marzo de 1991.

- d. Obtener el financiamiento externo necesario, para que se reduzca significativamente la deuda y el servicio de la deuda alcance niveles manejables.

En complemento a lo anterior, el programa señala que para el logro de sus objetivos, debe darse el marco en el que se cumplan las condiciones siguientes:

- a. La pacificación del país; y
- b. Alcanzar acuerdos políticos, económicos y sociales con todos los sectores y grupos por medio de un proceso de concertación nacional.

3. Las reformas del 3 de marzo

En dicha fecha el Gobierno puso en marcha medidas de política tendientes a eliminar la inflación y corregir la sobrevaluación de la tasa de cambio.

4. Reforma estructural

A este respecto el programa postula medidas en el orden del crecimiento de la economía, la reducción de la inflación, la estabilidad de la tasa de cambio real, el equilibrio en la balanza de pagos, el manejo adecuado de la deuda y la búsqueda de un superávit fiscal.

A su vez, el programa económico establece las medidas tendientes a liberalizar el comercio exterior a través de la eliminación de las restricciones y del cambio en las tarifas proteccionistas.

Al mismo tiempo establece medidas que tienden a desregular la actividad económica y a la promoción del liberalismo a través de crear condiciones de competencia en el mercado.

Por otra parte el programa contempla modificaciones legales en el campo de la inversión, especialmente promulgando la ley de inversión extranjera que estimula el ingreso de ese tipo de capitales y adicionalmente contiene acciones tendientes a revisar e introducir la legislación correspondiente para revisar los derechos de la propiedad privada.

En el campo de la reforma fiscal, se incorporan medidas no solamente desde el punto de vista del ingreso, sino también del gasto. En tal sentido, se proponen modificaciones al impuesto sobre la renta, impuesto sobre ventas, una mejora en la

administración tributaria, una mejor fiscalización de las empresas estatales y del destino de sus utilidades.

También se busca desarrollar metodologías que permitan una focalización del gasto público, en especial el dirigido a los sectores sociales, así como mejorar los rubros de inversión pública.

Adicionalmente, la reforma estructural contiene medidas tendientes al mejoramiento gerencial del sector público, así como un programa para la privatización de empresas estatales.

En lo referente al sector financiero, las reformas contenidas tienden a una modificación de la política monetaria, a una reestructuración del sistema financiero y dentro de la cual especial atención se le dedicará a reorientar y en algunos casos privatizar los bancos estatales.

Finalmente, la reforma estructural contiene un conjunto de programas del sector social en el cual destaca un conjunto de acciones tendientes a reducir los costos del ajuste y a ofrecer condiciones al pobre para incorporarlo en la economía.

Los criterios generales para el diseño de dichos programas son: "Desarrollar un sector social productivo para la integración del pobre al mercado económico. Con este propósito, los programas enfocarán el desarrollo de la pequeña empresa, comunidades de vivienda urbana productivas, pequeña empresa rural, y cooperativas de micro unidades productivas.

Dirigir los programas hacia la creación permanente de condiciones que faciliten al pobre encontrar su propia salida de la pobreza, a través de aumentar su acceso a la educación adecuada, su capacidad productiva, aumentar la retribución de esa capacidad, y mejorar sus oportunidades de empleo.

Enfocar la participación activa de los beneficiarios en la identificación de necesidades y soluciones potenciales, y en la implementación de programas. Esto implica el fortalecimiento de la capacidad administrativa privada, local y pública y la descentralización de las funciones del estado.

Se ha preparado un marco estratégico del desarrollo social. La ayuda externa será necesaria para la implementación de estas estrategias y para el diseño de los programas".

Finalmente, el programa económico para la recuperación y crecimiento de Nicaragua identifica algunos ajustes de carácter sectorial para lograr la reactivación de la economía. Los ajustes mencionados están vinculados con las siguientes áreas: 1) reconstrucción y expansión de la infraestructura productiva (con énfasis en el sector de

emergencia, transporte y comunicaciones), agricultura, industria y desarrollo de organizaciones del sector privado, los fondos de inversión y emergencia social en Nicaragua.

El 29 de julio de 1991 la agencia Reuter emitió el siguiente despacho de prensa:

Nuevo convenio crediticio firma Nicaragua con el BM y el BID

MANAGUA, (REUTER) -Nicaragua suscribió con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un convenio crediticio por 420 millones de dólares, dijo ayer aquí el ministro de la presidencia, Antonio Lacayo.

El acuerdo financiero fue firmado en Washington el jueves. El préstamo sería entregado entre marzo y abril de 1992, señaló Lacayo en conferencia de prensa, procedente de la capital de los Estados Unidos.

"Este primer crédito con el Banco Mundial y el BID servirá

para que el próximo año se garantice el despegue económico", aseguró.

Lacayo explicó que el crédito será usado para el fomento a la ganadería y el cultivo de café y algodón, que son los principales rubros de exportación de Nicaragua, así como para la reparación de puertos, caminos y puentes.

Lacayo también dijo que organismos crediticios internacionales y países donantes confirmaron que antes del 31 de agosto entregarán a Nicaragua otros 360 millones de dólares.

De conformidad con dicha información, Nicaragua tendrá los recursos para ejecutar el Programa Económico y Social analizado en este documento.

5. Fondo de Inversión Social y Emergencia (FISE)

Creado en noviembre de 1990, es un organismo autónomo del sector público. Este ha sido concebido como un mecanismo financiero de carácter temporal para compensar los impactos sociales de la política de ajuste estructural, la cual está siendo implementada a través del Programa Nicaragüense de Estabilización económica.

Fundamentalmente el FISE financiará programas intensivos de empleo, a efecto de estimular la plena integración de los pobres al desarrollo económico y social del país y contribuir de esa manera a su desarrollo humano.

La autonomía y la importancia otorgada al FISE, lo faculta para obtener y administrar recursos, disponer de una estructura y procedimientos ágiles que permitan una operación efectiva.

EL FISE, se creo por decreto No. 59-90 del 21 de noviembre de 1990, con una duración de cinco años, su junta directiva es presidida por la presidenta de la república.

Las principales líneas programáticas son:

- a. Proyectos de infraestructura social
- b. Proyectos de infraestructura urbana y rural
- c. Proyectos para el mejoramiento del medio ambiente.
- d. Proyectos de empleo y capacitación en servicios.
- e. Otros proyectos sociales

En base a lo anterior, se ha definido la campaña de protección social, la cual contiene tres programas: atención a desempleados de la ciudad de Nicaragua, fondo micro para crédito popular y atención a poblaciones vulnerables. La campaña y sus programas tienen, un costo total de \$15.6 millones. A continuación se incluye información relativa a la naturaleza y propósitos de dicha campaña. La responsabilidad de la campaña ha recaído en el Fondo para la Atención de los Sectores Oprimidos (FASO), éste a su vez tiene un presupuesto proyectado para 1991 de \$87 millones y \$103 millones para 1991.

f. Guatemala

1. Antecedentes³⁴

El Producto Interno Bruto (PIB) a precios de 1958, ha conocido un descenso en el primer quinquenio de la década de los 80 y un aumento sostenido en el segundo quinquenio. El PIB per cápita de 1990 es menor en un 18% al de 10 años atrás (1980), lo cual es un primer indicador del empobrecimiento de la población.

En el sector agrícola, Guatemala se ha caracterizado históricamente por dos formas de producción: las grandes unidades de cultivo extensivas, generadoras de fuentes de trabajo, orientadas generalmente hacia la agroexportación y las pequeñas unidades de carácter familiar, de tipo intensivo, con lenta o nula innovación tecnológica, que producen para el mercado interno, pero principalmente para su propio consumo. Vale la pena mencionar también el reciente surgimiento de las cooperativas agrícolas, dedicadas principalmente al cultivo de productos no tradicionales.

En el sector industrial, el despegue se dio en los años sesenta con la conformación del Mercado Común Centroamericano y el Convenio de Incentivos Fiscales para el desarrollo industrial. Pese a que aun continúa siendo reducido su aporte, el sector industrial ha llegado a alcanzar cierta importancia desde el punto de vista productivo y ocupacional, al grado de llegar a conformar el 15% del PIB y ocupar alrededor del 15% de la población económicamente activa. Sin embargo, el alto proteccionismo en este sector ha provocado: ineficiencia productiva, falta de competitividad en los mercados tanto internacionales como nacionales, únicamente generación de bienes de consumo final, un parque productivo obsoleto y en términos generales, una desvinculación con el sector agrícola.

La economía guatemalteca experimentó en la década de 1980-90 una crisis generalizada que impactó fuertemente a la sociedad. Disminuyeron los niveles de consumo; se desestimuló la inversión y se generó un fuerte proceso inflacionario. También se agudizaron las desigualdades sociales: aumentó la concentración de la riqueza, se deterioró el poder adquisitivo, hubo devaluación monetaria, desempleo y aumento de la pobreza. En esta década se pueden distinguir tres períodos: a) Período 1980-1985: se concretizó por la fuerte contracción de la economía, acompañado de inflación e inestabilidad cambiaria. En efecto, en el quinquenio, el PIB disminuyó en 5.5% y el PIB per cápita, en un 18%. La inversión global disminuyó en un 34%, las exportaciones se redujeron en un 30% y la deuda externa se multiplicó por 2.5. b) Período 1986-1988: se concretizó por la recuperación de algunos de los indicadores

³⁴ Este apartado se basa en el Documento "SEGEPLAN et al. Iniciativa de Política y Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala Julio de 1991.

económicos como el PIB, el cual creció 0.1% en 1986, 3.5% en 1987, y llegó a 3.9% en 1988. Al analizar el PIB, por tipo de gasto, destacan la recuperación del consumo privado, como efecto directo de la política de aumento salarial y empleo (4.1%) impulsada en 1989, así como el aumento del consumo del gobierno (5.0%). Ambos se incrementaron en 4%, en 1988. c) Período 1989-1990: A pesar de continuar el crecimiento del PIB, varios indicadores económicos se deterioraron reduciendo aún más los niveles de la calidad de vida de la población. El ritmo de recuperación del consumo privado bajó de 4% en 1988, a 3% en 1989 y a 2.9% en 1990. El de consumo del gobierno bajó de 5% a 2.4% en 1989 y a -0.7% en 1990, mientras que el ritmo de crecimiento de la inversión global bajó de 12.7% en 1988 a 5.6% y a 1.6% en los años indicados. La tasa de inflación alcanzó la cifra de 60% (INE) a diciembre de 1990, en comparación al mismo mes del año anterior. Ello afectó seriamente el nivel de vida de la mayoría de la población y repercutió negativamente en la demanda interna, los niveles de producción, el empleo y la inversión global.

En general, los ingresos del gobierno central han descansado fundamentalmente en el renglón de los ingresos tributarios y dentro de éste, en los impuestos indirectos, que recaen en la mayoría de la población consumidora afectando así a la población pobre. En el período 1980-1988, el 79.4% de la recaudación tributaria se generó de los impuestos indirectos. Unicamente el 20% de la recaudación tributaria provino de los impuestos directos. Durante la década de los ochenta, la tasa tributaria del país (IT/PIB) fue de 7.6%, una de las más bajas de América Latina. Gracias a las medidas fiscales impulsadas por el gobierno después de 1986, la tasa tributaria aumentó levemente (8.9% en 1988). Asimismo las modificaciones efectuadas al impuesto sobre la renta, disminuyeron el carácter regresivo del sistema tributario, aumentando la recaudación directa hasta llegar a un 25% de la recaudación total. Sin embargo, la mejoría observada en la fuente primaria de los ingresos fue transitoria ya que la carga tributaria descendió a 7.8% en 1989 y a 6.7% en 1990, lo que evidencia un alto grado de evasión y serias deficiencias en la administración fiscal.

Las políticas de ajuste han incidido negativamente en el nivel general de precios, el cual ha ido aumentando en el último quinquenio, moderadamente al principio, pero muy fuertemente al final; en efecto después de un alza moderada entre 1985 y 1988, la tasa de inflación subió a 20.2% en 1989, agudizándose en 1990 para llegar a 60%, llevando una buena parte de la población a niveles de pobreza nunca alcanzados anteriormente.

Guatemala se encuentra entre los países latinoamericanos con cifras preocupantes en cuanto al bienestar social y la satisfacción de las necesidades básicas de su población. Debido a los efectos de la crisis económica, la situación social se ha empeorado en los últimos años, particularmente por los procesos inflacionarios que han erosionado fuertemente el poder adquisitivo del salario del trabajador. (60% de inflación acumulada para 1990, el más alto observado en el país).

Un indicador que resume la problemática estructural del país, es el que se refiere a la concentración del ingreso, al respecto en el cuadro siguiente se puede observar que entre 1980 y 1989 el proceso de concentración del ingreso se acentúa, pues en 1980 el primer decil de población captó 2.4% del ingreso, mientras que en 1989 captó tan solo 0.5%. La contrapartida se da en el 10 decil de población donde se ve que este grupo de población captó en 1980, 40.8% del ingreso y luego en 1989 aumentó a 44.0 por ciento.

TABLA 5

**Estimación de la distribución porcentual
del ingreso, según deciles de población**

DECILES (familias)	INGRESO (%)		
	1980-1981	1986-1987	1989
1	2.4	0.9	0.5
2	3.1	1.9	1.4
3	3.7	2.7	2.7
4	4.9	3.7	3.6
5	5.9	5.3	4.9
6	6.3	6.5	6.4
7	8.6	8.6	8.0
8	10.1	10.4	11.4
9	14.2	16.0	17.1
10	40.8	44.0	44.0
Fuente: SEGEPLAN, en base a datos de encuestas de ingresos del INE.			

La relación distribución-concentración del ingreso-pobreza, permite indicar que en Guatemala la pobreza se ha incrementado significativamente en la década de 1980-1990, al respecto, en 1980-81 se estimó que 64% de las familias guatemaltecas se encontraba en situación de pobreza de los cuales 32% (la mitad) se consideró en extrema pobreza; para 1989 estas cifras se ubican en 77% y 56%. Lo anterior significa que en un período de 10 años, la pobreza aumentó en 13% y la extrema pobreza en 24%.

En cuanto a la evolución del salario real, se puede indicar que desde principios de la década de los setenta se ha producido una caída del mismo. Tal situación se atribuye principalmente, a los procesos de inflación causados por los desequilibrios financieros en el sector público, acompañada por una oferta creciente de mano de obra y una falta de atención al sector agrícola (por parte del Estado) que generó un aumento

adicional a la presión en el mercado de trabajo. Entre 1987 y 1989 se recuperó parte de la pérdida en el poder adquisitivo cuando los salarios reales se incrementaron, en un 5.7% por año, excluyendo al trabajador del sector público que siguió sufriendo de un congelamiento de los salarios decretado en 1981. Por otra parte, la inflación en el año 1990 es responsable de las pérdidas de un 18% del salario real de los trabajadores afiliados del IGSS. Al tomar en cuenta que los salarios mínimos reales no fueron ajustados entre 1980 y 1988 se puede concluir que éstos en términos reales bajaron más rápido y en una mayor proporción que los salarios registrados en el IGSS.

Frente a la caída del empleo en el sector formal, la población tiene tres opciones: engrosar el flujo migratorio hacia Estados Unidos o México; ingresar al sector rural tradicional o crearse ella misma un puesto de trabajo y por ende, acceder al sector informal de la economía. Aunque no se poseen datos precisos y oficiales sobre este fenómeno se ha estimado en más de 500,000 el número de personas que residen permanentemente fuera de Guatemala. Y por paradójico que esto parezca, son ellos los responsables de contribuir a mantener en una relativa estabilidad la balanza de pagos del país. Al respecto, un reciente estudio de CEPAL señala que los porcentajes de las remesas en relación al PIB o en relación al ingreso de divisas, presentan una tendencia histórica creciente. En relación al PIB (a precios de 1980), las remesas eran de sólo un 1.3% en 1980, cinco años más tarde, eran del 3.0%, en tanto que al finalizar la década, en 1989, esta proporción se había elevado hasta el 4.5%. Muchos fenómenos que carecerían de explicación en la década de los setentas, se entienden hoy día si dentro del análisis se incluyen las remesas familiares. De acuerdo al mismo estudio de CEPAL, las remesas equivalían en 1980, a un 4.7% de los ingresos de divisas en la balanza cambiaria, su importancia se acrecienta año con año hasta llegar a un 18.8% en 1989.

El sector informal está integrado por el conjunto de pequeñas unidades económicas cuyo proceso de producción, venta y/o prestación de servicios es rudimentario e intensivo en mano de obra, y se realiza con la participación directa del propietario y con un alto componente de trabajo familiar. En la capital, por ejemplo, pertenecen a este sector los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares. Las características más importantes del sector informal es su acceso a la actividad económica, como resultado de bajos requerimientos de capital, lo que conduce a utilizar técnicas de producción simple y mano de obra poco calificada. Generalmente, estos trabajadores operan al margen de las leyes jurídicas e institucionales. El número promedio de empleados por unidad económica del sector informal es variable, según las regiones: en la ciudad capital y Región Nororiental, por ejemplo, el número promedio varía de 1.60 a 2.72. La mayoría de microcomerciantes (93%) por lo general tienen empleados que, son trabajadores familiares. En la ciudad capital, más del 50% cuenta con un ingreso promedio mensual entre Q.300.00 y Q.500.00, y más de la mitad de los trabajadores de las microempresas percibe un salario menor al mínimo. La remuneración fija es importante (33%), pero el pago a destajo es la modalidad predominante (52%), especialmente en el comercio. Apenas un 18% de los asalariados del sector informal tiene prestaciones y la mayoría de microempresarios tienen como

promedio de cuatro a cinco cargas familiares (SIMME). En síntesis, se puede indicar que los trabajadores del sector informal urbano se caracterizan por ser personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, fundamentalmente.

El Gobierno que asumió en 1986, puso en marcha un conjunto de programas, los que cronológicamente se enuncian a continuación:

PROGRAMA DE REORDENAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL 1986
PROGRAMA DE REORGANIZACION NACIONAL, Julio 1987
GUATEMALA 2000, ABRIL DE 1988
PLAN DE LOS QUINIENTOS DIAS 1980

En resumen, se considera que ese conjunto de programas impulsaron un Proceso de Ajuste que quedó inconcluso, SEGEPLAN en diciembre de 1990, a propósito de la propuesta de PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL: PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO A CORTO Y MEDIANO PLAZO", concluye en lo siguiente: Si bien el gobierno que asumió sus funciones en enero de 1986 postulaba la necesidad de fomentar las exportaciones, al interior de sus equipos técnicos no existía consenso en torno a la estrategia económica. Muchos propugnaban, intelectual o políticamente por una estrategia de sustitución de importaciones o por una ampliación del mercado interno. Además, desde el inicio de su gestión económica, el gobierno se enfrentó al dilema de estabilización o crecimiento".

iv. Bibliografía

1. COMISION SANFORD. Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica. Centroamérica, feb. 1988.
2. PNUD. Desarrollo sin Pobreza, Informe de la Conferencia Regional para la Erradicación de los Pobres en América Latina. Ecuador, 1990.
3. ZUCHERMAN, E. Adjustment Programs and Social Welfare. Banco Mundial, 1989.
4. MIDEPLAN. Manifestaciones de la Pobreza en Costa Rica: Diagnóstico y Estrategias. Costa Rica, mayo 1990.
5. TORRES Y ALVARADO. Las Políticas Macroeconómicas y su Impacto en la Seguridad Alimentaria. Costa Rica, CADESCA, 1990.
6. MIDEPLAN. Pobreza y Política Social. Costa Rica, 1988.
7. UCA. Revista Proceso No. 391. El Salvador, 1990.
8. UCA. Balance Económico de 1990. El Salvador, 1990.
9. SIGMA-ONE. Una Análisis sobre la Necesidad de Existencia Alimentaria Directa como Apoyo a la Propuesta de un Programa de Ajuste Estructural en El Salvador. El Salvador, 1989.
10. MIPLAN. El Fondo de Inversión Social de El Salvador. El Salvador, 1990.
11. MINISTERIO DE SALUD. Opciones Frente a los Efectos del Ajuste Estructural. Honduras, 1991.
12. SECPLAN. El Perfil de la Pobreza en Honduras y el Impacto de la Crisis y del Proceso de Estabilización y Ajuste. Honduras, 1990.
13. VALENZUELA, ALONSO. Presentación General del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS. Honduras, 1990.
14. MIPPE. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. Panamá agosto 1991.
15. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estadística Panameña, Boletín No. 1. Panamá, 1991.

16. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza. Panamá, 1991.
17. MIPPE. Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económico. Panamá, junio 1990.
18. REUNION DEL GRUPO CONSULTIVO DE LOS PAISES DONANTES. Programa para la Recuperación y el Crecimiento Económico 1991-1994. Washington, 25 de marzo de 1991.
19. SEGEPLAN et al. Iniciativa de Política y Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, julio de 1991.
20. CEPAL. Notas para el Estudio Económico de América Latina y El Caribe. Costa Rica, 1989. México, octubre 1990.
21. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Fondo de Emergencia Social. Panamá 1991.
22. GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMA. Directrices para el Desarrollo y la Modernización Económica. Panamá, septiembre 1990.
23. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL. Proyecto Creación del Fondo de Inversión Social FIS, El Salvador. Paris, 1990.
24. CADESCA. Efectos de la Política Económica en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria. Julio, 1990.
25. CADESCA. Política Macroeconómica y sus Efectos en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria. El Salvador, julio 1990.
26. CADESCA. Política Macroeconómica y sus Efectos en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria. Honduras, julio 1990.
27. CADESCA. Política Macroeconómica y sus Efectos en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria. Nicaragua, julio 1990.
28. CADESCA. Política Macroeconómica y sus Efectos en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria. Panamá, julio 1990.
29. CADESCA. Revisión de los Esfuerzos Nacionales y Apoyo de Cooperaciones Técnicas Financieras en Materia de Seguridad Alimentaria. Febrero de 1990.

30. CENTRO DE INVESTIGACIONES TECNOLOGICAS Y CIENTIFICAS. Cuadernos de Investigación, las Dimensiones de la Pobreza Extrema en El Salvador. Febrero de 1989.
31. FAO. Efectos de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural en la Seguridad Alimentaria. Estudio FAO Desarrollo Económico y Social 89.
32. INCAP. Seminario Condicionantes Económicos de la Seguridad Alimentaria Nutricional, XLI Aniversario INCAP.
33. ISAULA, ROGER. Honduras: Un Golpe más, Impactos de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía. Noviembre de 1990.
34. MINISTERIO DE SALUD, GOBIERNO DE COSTA RICA. Evaluación del Bono Alimentario Nutricional y Acciones a tomar en los Cantones Productores de Café y Caña. 22 de enero de 1991.
35. ONU. Notas para el Estudio Económico de América Latina y El Caribe, 1989, Guatemala. 27 de septiembre, 1990.
36. ONU. Notas para el Estudio Económico de América Latina y El Caribe, 1989 Honduras. 24 de septiembre de 1990.
37. ONU. Notas para el Estudio Económico de América Latina y El Caribe, 1989, Nicaragua. 25 de abril, 1990.
38. OPS. Las Condiciones de Salud en las Américas. Volúmen I, 1986.
39. OPS. Las Condiciones de Salud en las Américas. Volúmen II, Publicación Científica No. 524.
40. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, GOBIERNO DE HONDURAS. Programa de Asignación Familiar (PRAF).
41. RIBE, HELENA; SONIYA CARVALHO, ROBERT LIEBENTHAL, PETER NICHOLAS AND ELAINE ZUCHERMAN. How Adjustment Programs Can Help the Poor. The World Bank's Discussions Papers.

v. Anexos

1. CONCEPTOS BASICOS

PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Son un conjunto de políticas económicas que orientan la participación del estado y del resto de sectores económicos en torno al desarrollo del sector exportador, incrementar el ahorro interno como una alternativa ante el endeudamiento externo y aumentar la eficiencia del uso de los recursos y de la productividad de nuevas inversiones en la economía, para lograr la recuperación y el crecimiento; esto bajo el supuesto de facilitar la inserción de la economía de un país en las corrientes comerciales y financieras internacionales.

FONDO DE INVERSION SOCIAL

Son aquellas modalidades por medio de las cuales el aparato de Estado capta, canaliza, monitorea y evalúa el desarrollo de proyectos productivos y sociales vinculados con los Programas de Ajuste Estructural. Institucionalmente tienen un carácter transitorio y un financiamiento específico.

POBREZA

Se define como la situación de un individuo, familia o comunidad que no puede satisfacer el conjunto de necesidades básicas para el sostén de una vida digna ni una participación plena en la vida social.

METODO LINEA DE POBREZA

Consiste en definir las necesidades básicas, posteriormente, establecer la canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar, a la cual se le calcula el costo, constituyendo ésta, la línea de pobreza. Luego se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo), y posteriormente se clasifican a todos los hogares de acuerdo a su ingreso o consumo arriba o debajo de la línea de pobreza.

METODO DE LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Consiste en definir las necesidades básicas y sus componentes, seleccionar las variables indicadores que para cada necesidad expresan el grado de satisfacción. Luego se establece un nivel mínimo para cada indicador, definición de la cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión para finalmente clasificar a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas, como pobres. Se considera que todas las personas que habitan en un hogar pobre, son pobres.

DESNUTRICION: PESO/EDAD, TALLA/EDAD Y PESO/TALLA

En términos antropométricos se expresa como porcentajes de niños con valores por debajo de -2 desviaciones standard de la población de referencia de la OMS/NCHS para las distribuciones de peso para edad, talla para edad y peso para talla.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Es una condición que permite garantizar en forma permanente y a toda la población, con énfasis en los grupos sociales en extrema pobreza, el acceso efectivo a la cantidad y calidad de alimentos que su organismo requiere, así como favorecer su adecuada utilización biológica, alcanzando en esta forma un adecuado estado nutricional, indispensable para una vida saludable y activa y el logro de un desarrollo pleno individual y colectivo; a través de la participación y responsabilidad nacional de todos los sectores, en el desarrollo efectivo de un sistema y un proceso de alimentación y nutrición basados fundamentalmente en la producción interna y en la adecuada orientación del consumo de alimentos.

2. INDICE TEMATICO

Desnutrición : peso/edad, talla/edad y peso/talla	3
Fondo de inversión Social	3, 24, 25, 45, 46
Método Línea de Pobreza	3
Método Necesidades Básicas Insatisfechas	3
Pobreza	3-5, 1-3, 2-4, 6, 8, 13-20, 23-29, 31-35, 37, 40-42, 44, 48, 49, 45, 46
Programa de Ajuste Estructural	3, 4, 9, 23, 33, 48, 45
Seguridad Alimentaria y Nutricional	3, 1, 40, 49, 46

3. ESTADISTICAS BASICAS

VARIABLES ECONOMICAS BASICAS PAIS: Costa Rica³⁵

DESCRIPCION	1985	1987	1989
POBLACION (MILES DE HABITANTES)	2,642	2,791	2,941
PIB POR HABITANTE 1980=100	87.3	91.6	94.8
DEFICIT GOBIERNO CENTRAL/PIB	2.2	2	3.2
VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES (\$ MILLONES)	45	-1	144
PRODUCCION AGROPECUARIA (MILES DE TONELADAS)			
Arroz	225	152	192
Maiz	115	104	83
Frijol	23	32	22
Vacunos	107	124	109
Porcinos	26	20	21
Aves	6	8	9
Pesca	20	20	20
EMPLEO			
Fuerza de trabajo (miles de personas)	888	978	1,026
Ocupación (miles de personas)	827	923	987
Desocupación (miles de personas)	61	55	39
Desocupación nacional (tasa)	6.9	5.6	3.8
Desocupación urbana (tasa)	6.7	5.9	3.7
Desocupación rural (tasa)	7.0	5.3	3.8
COMERCIO EXTERIOR			
Importación alimentos (volumen)			
Importación alimentos (valor)			
Donación de alimentos (volumen)			
Donación de alimentos (valor)			
Exportaciones tradicionales (\$ millones)		640	621
Exportaciones tradicionales (tasa decrecimiento)		16.0	2.6
Export. no tradicionales (\$ millones)		469	715
Export. no tradicionales (tasa decrecimiento)		14.7	24.2
EVOLUCION PRECIOS (1975=100)			
Indice de precios al consumidor (indice)	656.1	857.4	1206.6
Indice de precios de alimentos (indice)	746.7	958.2	1358.0
Indice de precios al consumidor (variación)	15.0	16.8	16.5
Indice de precios de alimentos (variación)	12.3	14.7	17.9
EVOLUCION REMUNERACIONES ³⁶			
Sector público (tasas de crecimiento)		-17.3	1.9
Sector privado (tasas de crecimiento)		-7.3	0.9
DEUDA EXTERNA			
Total (\$ millones)	3742	4194	...
Per-capita (\$)			

³⁵ Salvo indicación en contra la fuente de esta tabla es: CEPAL. Notas para el estudio económico de América latina y el Caribe, 1989 Costa Rica. México, Octubre 1990.

³⁶ Corresponde a los sueldos y salarios medios reales.

VARIABLES ECONOMICAS BASICAS
PAIS: El Salvador

DESCRIPCION	1985	1987	1989
POBLACION Millones	4.77	4.93	5.14
PIB POR HABITANTE 1980=100	85.66	85.5	83.3
DEFICIT FISCAL\PIB	3.8	3.7	4.8
DEUDA EXTERNA TOTAL PER CAPITA	1980	1980	2127
VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES	3	-51	-62
PRODUCCION AGROPECUARIA	35		
Arroz	437	28	41
Maíz	49	579	585
Frijol	150	24	55
Vacunos	155	156	166
Porcinos	20	155	161
Aves		19	21
EMPLEO			
Fuerza de trabajo			
Ocupación			
Desocupación			
Desocupación nacional (tasa)			
Desocupación urbana (tasa)			
Desocupación rural (tasa)			
COMERCIO EXTERIOR			
Importación alimentos (volumen)			
Importación alimentos (valor)			
Donación de alimentos (volumen)			
Donación de alimentos (valor)			
Exportaciones tradicionales (\$ millones)		386	262
Exportaciones tradicionales (tasa decrecimiento)			
Export. no tradicionales (\$ millones)-		204	235
Export. no tradicionales (tasa decrecimiento)			
EVOLUCION PRECIOS 78=100			
Indice de precios al consumidor (indice)	252.9	416.6	586.9
Indice de precios de alimentos (indice)	261.0	431.3	708.4
Indice de precios al consumidor (variacion)	22.4	31.9	17.6
Indice de precios de alimentos (variacion)	18.9	31.8	26.9
EVOLUCION REMUNERACIONES			
Sector público			
Sector privado			

VARIABLES ECONOMICAS BASICAS
PAIS: Honduras³⁷

DESCRIPCION	1985	1987	1989
POBLACION (MILES DE HABITANTES)	4,008	4,322	4,569
PIB POR HABITANTE 1980=100	92.0	94.1	95.2
DEFICIT GOBIERNO CENTRAL/PIB	7.5	7.3	7.2
VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES (\$ MILLONES)	-19	26	-7
PRODUCCION AGROPECUARIA (MILES DE TONELADAS)			
Arroz	52	57	56
Maíz	427	399	387
Frijol	51	45	35
Vacunos	2478	2717	3045
Porcinos	717	723	728
Aves	9436	10908	12835
Platano	134	158	172
Pesca	6.1	5.4	11.7
EMPLEO			
Fuerza de trabajo (miles de personas)			
Ocupación (miles de personas)			
Desocupación (miles de personas)			
Desocupación nacional (tasa)			
Desocupación urbana (tasa)			
Desocupación rural (tasa)			
COMERCIO EXTERIOR			
Importación alimentos (volumen)			
Importación alimentos (valor)			
Donación de alimentos (volumen)			
Donación de alimentos (valor)			
Exportaciones tradicionales (\$ millones)			
Exportaciones tradicionales (tasa decrecimiento)			
Export. no tradicionales (\$ millones)			
Export. no tradicionales (tasa decrecimiento)			
EVOLUCION PRECIOS (1975=100)			
Indice de precios al consumidor (índice)			
Indice de precios de alimentos (índice)			
Indice de precios al consumidor (variación)			
Indice de precios de alimentos (variación)			
EVOLUCION REMUNERACIONES ³⁸			
Sector público (tasas de crecimiento)			
Sector privado (tasas de crecimiento)			
DEUDA EXTERNA			
Total (\$ millones)			
Per-capita (\$)			

³⁷ Salvo indicación en contra la fuente de esta tabla es: CEPAL. Notas para el estudio económico de américa latina y el caribe, 1989 Costa Rica, México, Octubre 1990.

³⁸ Corresponde a los sueldos y salarios medios reales.