

POBREZA Y DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA

Jaime Delgado Rojas

PREÁMBULO TEÓRICO

EL DEBATE sobre igualdad y libertad no es patrimonio de esta época; puede datar del Renacimiento, o mucho más atrás, en los orígenes del pensamiento cristiano de Occidente. Sin embargo, la política cotidiana usa y abusa de esos ideales, a los cuales se apela en cuanto temas de la agenda política. La igualdad es evocada en el pensamiento socialista, no porque en éste se realizara, sino porque fue su escudo y el fondo de su ideología dominante. La libertad denota capitalismo y mercado, pues es el fondo doctrinario de este sistema y legitima la libertad económica, su característica medular. No tiene sentido extenderse en esta descripción teórica⁽¹⁾; lo significativo es que los apasionados de uno u otro ideal apelan a la democracia, como concepto y como hipótesis política. No falta razón, pues igualdad y libertad son concepciones que apuntan a las mismas realidades: el ser humano y la democracia. El pensamiento liberal se autoproclama democrata porque define el mercado como el espacio por excelencia de la libertad humana; el pensamiento socialista lo hace de igual forma al priorizar la igualdad y responsabilizar de su realización al estado; no obstante, la democracia se alcanza en la medida en que igualdad y libertad se correlacionen. Esa adecuada correlación que funda la democracia, conlleva,

1 No es el caso abordar las interesantes discusiones que emanarían de las ideas de Alexis de Tocqueville, Lord Acton (quien afirmara que "la pasión por la igualdad hizo vana la esperanza de libertad"), o Friedrich A. Hayek, de una parte, o bien de Karl Marx y toda la herencia del marxismo en la otra. Sólo se anota que están en el fondo de esta reflexión.

en su esencia, la disputa entre estado y mercado. No en vano, también, cuando se aborda el tema de la pobreza se denuncia al estado y se le demandan políticas sociales que la enfrenten y atenúen.

Los teóricos del mercado conciben el desarrollo como crecimiento material y relegan la resolución de la problemática social al derrame o goteo producido por la libertad de mercado. La igualdad, en ese sentido, se concibe como una emanación natural del desbordamiento de la libertad. Los entusiastas de las economías planificadas, al contrario, centran su atención en el problema de la distribución de la riqueza y piensan que su nivel óptimo sería la base y causa motriz de una sociedad sin clases, nuevo contenido de la libertad humana. Sin embargo, en la práctica política, la primera concepción desemboca en el despotismo liberal y en las dictaduras de seguridad nacional; la segunda en el estalinismo. Ninguna de las dos se constituye realmente en democracia, aunque ésta se convierta en el lema de su discurso.

El aparente colapso del neoliberalismo y el anuncio de un estado redimensionado hacia el campo social, están poniendo de moda el debate sobre la democracia, como correlación entre libertad e igualdad humanas y como equilibrio entre estado y mercado.

Algunos factores han determinado la vuelta al tema de lo social: el primero puede sustentarse en los cuadros de crecimiento de los niveles de pobreza en el mundo; si bien no todos los 1.300 millones de humanos que viven en pobreza absoluta, casi una tercera parte del total de la población mundial⁽²⁾, pueden considerarse como efecto de una política económica centrada en el mercado, es un hecho que el neoliberalismo no focalizó la atención en la problemática social, sino en el desarrollo material como el factor central de su agenda. Y, la década de los 80 se constituyó en el periodo del auge neoliberal.

2. Esta información está analizada en los informes del PNUD; particularmente Informe sobre desarrollo humano 1993. PNUD y CIDEAL, Madrid, 1993; pág. 14

Un segundo pudo ser el fin del llamado socialismo real, al desmantelarse el bloque socialista y concluir la Guerra Fría. Sin embargo, con la caída del Muro de Berlín, la utopía igualitaria se esfuma de la agenda de los partidos de Occidente a riesgo de dejar a los pobres en el desamparo; empero su peso estadístico impone redimensionar el tema desde los espacios de las políticas públicas y de las preocupaciones de los organismos internacionales. A su lado, no obstante que el tema del socialismo quedó marginado de las agendas, la participación popular fue retomando un auge específico a nivel mundial. Sin apelativo socialista, pero con contenido y discurso democrático, esta participación popular vino a reivindicar las demandas nacionales, sociales, políticas y económicas de las mayorías marginadas, lo cual fue constituyéndose en la base social sustancial de la transición democrática⁽³⁾.

Un último hecho fue la invocación al ambiente. En los últimos años ha emergido con toda su fuerza el tema de la naturaleza. Se habla sobre su agotamiento y con bastante claridad se ha expresado que el entorno sería destruido de continuar reproduciéndose y ampliándose la brecha entre los ricos y los pobres. En el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo se señalaba que de mantenerse el derroche de la élite privilegiada y la depredación de subsistencia de las masas empobrecidas, la naturaleza se agotaría en el corto plazo en perjuicio de la humanidad entera.

Estamos, pues, ante la redefinición del tema del estado, en relación con una nueva filosofía sobre lo humano. En el contexto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se le denomina "desarrollo humano". Otros organismos internacionales atacan el problema de la pobreza, con lemas como el del ajuste con rostro humano, o bien, simplemente programas de compensación social. La Comisión

3 Ibid. pág. 1.

Económica para América Latina y el Caribe, habla de "equidad" para enunciar un programa que atenúe la situación de los 200 millones de pobres de nuestro continente⁽⁴⁾.

ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

Ya no es posible hablar de un estado instrumental: la única validez posible de esta categoría, a saber, en la política partidaria, dejó de tener vigencia con el fin de la guerra fría. La concepción del estado estructural con relativa autonomía y constituido en alternativa teórica para la interpretación del estado capitalista, mostró sus límites en los análisis políticos de coyuntura. En ese sentido, el estado como categoría fue adquiriendo notaciones específicas según realidades y actualidades particulares. Más útil devino el concebirlo como producto de la correlación de fuerzas sociales y políticas; o bien como campo de batalla de las distintas fuerzas de la sociedad.

Así entonces, cuando se hace referencia al estado, se alude a una institución que expresa los distintos intereses de clases y fracciones de clase con vigencia política y que encauza, a través suyo, los intereses globales de la sociedad en su conjunto. Su origen está en la sociedad y su carácter democrático o autoritario, depende de sus formas, fuerzas sociales y momentos constitutivos⁽⁵⁾.

4 Es importante el apartado metodológico de los distintos informes sobre Desarrollo Humano; particularmente en el informe de 1992; véase **Desarrollo humano: Informe 1992**, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1992, (págs. 38-84); y la formulación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL **Equidad y Transformación productiva: un enfoque integrado** (Naciones Unidas, LC/L 668, 6 de enero de 1992).

5 Es interesante en este tema revalorar los planteamientos que sobre el estado y la democracia para América Latina hace el boliviano René Zavaleta Mercado. Véase "Cuatro conceptos de democracia"; en **Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea** (Julio Labastida, Martín del Campo, coord) Siglo XXI-UNAM, México, 1986, pp. 295-307; **Elementos para el análisis del Estado en América Latina**. Ponencia presentada al seminario sobre

No obstante, del estado pueden señalarse un conjunto de funciones que permiten describir su papel en la sociedad capitalista. Integrando distintos planteamientos y modelos descriptivos, se puede hablar de cuatro funciones básicas del estado intervencionista⁽⁶⁾

- Crear condiciones materiales para la acumulación capitalista: infraestructura, servicios, etc.
- Crear condiciones sociales que garanticen la expansión y reproducción del capitalismo: los bienes-salario, educación, salud, seguridad social, etc.
- Determinar y salvaguardar el sistema legal general.
- Regular los conflictos sociales que se generen en el concurso de las relaciones capitalistas: asistencia a población pasiva, jubilados, inválidos, represión y dominación ideológica.

Dentro de la concepción neoliberal, la agenda del estado sólo está claramente centrada en las funciones de legalidad y regulación de conflictos; es un estado básicamente represivo; según la afirmación de Franz Hinkelammert es un "guardián represivo del derecho burgués" y,

⁶ "Estructuras de poder en el Tercer Mundo" realizado por el Instituto Gramsci de Firenze, Italia, jun. 1980; FLACSO, Sede México, 10-XI-82 (mimeo), 36 págs. "Notas sobre la cuestión nacional". En *Teoría y política en América Latina* (publ. Juan Enrique Vega, coord.), Libros CIDE, México, 1983; pp. 281-291.

⁷ Véase las obras de Tilman Evers *El estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, 1981. Elmar Aivater "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", Glaus Offe "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" D. Gold, C.Y.H. Lo y E. O. Wright "Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado capitalista". Todos en H. R. Sonntag y H. Valecillos. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1982; James O'Connor *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Eds. Penfena, Buenos Aires, 1974. Finalmente Jaime G. Delgado R. *Reformismos, ideal democrático y estado en Centroamérica 1950-1979*, inédito, Universidad Nacional, Heredia, 1986.

en esa medida, habrá "tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea inevitable"⁽⁷⁾.

EL CONTEXTO INMEDIATO

Cuando Raúl Prebisch, en 1952, formulaba su informe sobre la situación del Istmo centroamericano, para estimular el debate por la integración regional dentro de la concepción del desarrollo equilibrado, integraba los requerimientos del crecimiento material con el desarrollo de lo social. Decía el Dr. Prebisch que:

"El desarrollo económico es un proceso lento y costoso, y en diversas partes del mundo, pese a los extraordinarios esfuerzos que se realizan no se puede alcanzar en muchas décadas la elevación del nivel de vida de la población, que es el objetivo del desarrollo mismo. El desarrollo no es mera cuestión de agregar cada año un incremento neto de acervo de equipo y bienes de capital, sino que requiere simultáneamente la aplicación conciente del conocimiento de la técnica, la explotación e investigación de nuevos recursos económicos, la educación y capacitación de los habitantes lo mismo en su carácter de productores que de consumidores, y el mantenimiento de relaciones equilibradas entre diferentes sectores de producción y de consumo".

En aquel entonces, como ahora, los vientos de lo moderno obligaron a las clases dirigentes del Istmo a suscribir la utopía integracionista de la región.



7 Franz J. Hinkelammert "Las tareas futuras del Estado, frente al mercado y la sociedad civil, en el Istmo Centroamericano"; en *Democracia sin pobreza. Alternativas de desarrollo para el Istmo centroamericano*. Sela, Cadesca, publica DEI, San José, 1990; pág. 271.

CENTROAMERICA: 1950-1980

TIPO DE

GOBIERNO (años)			
PAIS	MILITAR	CIVIL	M-CIV
GUATEMALA	8(26)	2(4)	
HONDURAS	6(17)	4(13)	
EL SALVADOR	6(27)	2(1)	4(2)
NICARAGUA	5(27)	1(2)	1(1**)
PANAMA	4(6)	10(24)	(***)
COSTA RICA		8(30)	

• **M-CIV.** gobiernos civico militares, o mixtos.

FR-EL. por medio de elecciones fraudulentas.

OTRA incluye designaciones, elecciones indirectas; sustitución por renuncia o muerte; nombramiento de Asamblea constituyente, etc.

** Es el caso de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, que gobierna a partir de 1979.

*** Realmente, a partir de 1968, el gobierno panameño será ejercido por su fuerza armada, aunque quien encabece el poder ejecutivo sea un civil.

FUENTE: Elaborado con base en información de Mario Solórzano Martínez, "Centroamérica: democracias de fachada", *Polémica*, 12. San José, 1983; pp. 40-55.

Algunos años después, Eduardo Lizano acotará que el desarrollo equilibrado era entendido como el resultado de políticas tendientes a distribuir beneficios entre los países en proceso de integración; luego entre sectores de la producción y finalmente como distribución del ingreso entre grupos sociales⁽⁸⁾.

Sin embargo, la gestión política de la Centroamérica de la segunda postguerra no integrará, en modo alguno, a la mayoría de la población a los beneficios del desarrollo; reproducirá los esquemas de marginación y autoritarismo que había caracterizado a estos

8 Así citado por Jaime G. Delgado R. Op. cit.

FORMAS DE ACCESO AL PODER

FORMA DE ACCESO

ELEC	FR-EL.	GOLPE/EST	OTRA*
4	2	1	3
3		5	2
2	4	4	2
5		1	1
7		4	3
8			

países en los años precedentes. El cuadro siguiente señala los tipos de gobierno en el área y las formas de cambio de las cúpulas políticas de 1950 hasta 1980.

Esa práctica excluyente imposibilitó la formación de organizaciones políticas y sociales estables, que compitieran por el ejercicio del poder y que operaran como grupos de presión en favor de reivindicar los intereses de las clases mayoritarias. Será esa tradición, como lógica dominante desde el estado, el antecedente con el que se impulsarán políticas económicas y sociales durante la década de los 80, en pleno auge del pensamiento neoliberal. Esta gestión tendrá puesta la atención en la economía de mercado, y deja para el "derrame" la solución de los problemas sociales que antes habían sido muy débilmente atendidos por el estado.

Durante su primer quinquenio de los 80, los niveles de pobreza se recrudecerán en aquellos países y zonas que tenían cuotas significativas de miseria y no van a ser recuperados en el quinquenio siguiente.

		AMERICA CENTRAL: POBREZA	
		Porcentaje de pobres	
		1980	1985
AMERICA CENTRAL Total		60	72
	Urbano	48	58
	Rural	69	83
COSTA RICA Total		25	28
	Urbano	14	19
	Rural	34	37
PANAMA Total		54	40
	Urbano	43	33
	Rural	67	48
NICARAGUA Total		62	69
	Urbano	46	56
	Rural	80	86
HONDURAS Total		68	79
	Urbano	44	61
	Rural	80	90
GUATEMALA Total		63	83
	Urbano	58	67
	Rural	66	93
EL SALVADOR Total		68	87
	Urbano	58	80
	Rural	76	92

FUENTE: Elaboración propia con base en información de R. Menjivar y J.D. Trejos en *La pobreza en América Central*. FLACSO, San José, 1990 y CEPAL *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo Centroamericano*. LC/MEX/G.3/Rev.2 de 6 de enero de 1992.⁽⁹⁾

9 En R. Menjivar y J.D. Trejos se dan los siguientes datos para 1980, para Centroamérica, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala.

C.A.	P o b r e z a			E x t r e m a	
	C.R.	Nic.	Gual.		
Total		63	29	60	71
Urbano		40	16	32	39
Rural		50	17	46	66
		28	9	22	30
		72	39	78	74
		49	22	46	44

POR PAISES Y ZONAS, 1980-1990.

Porc. Pobr. extrema

1990	1980	1985	1990
68	38	49	46
55	26	35	29
79	46	60	61
20	14	16	11
11	7	10	6
31	19	21	17
52	24	23	25
40	12	17	14
69	38	30	40
75	35	38	42
60	22	23	27
85	50	57	52
76	57	57	63
73	31	32	50
79	70	73	72
75	32	64	52
62	23	55	31
85	36	70	68
71	51	51	52
61	45	40	30
85	55	60	70

Puede observarse que la pobreza se constituyó en un problema estratégico para cuatro de los seis países centroamericanos y se tornó drástico en tres de ellos: Guatemala, Honduras y El Salvador. La realidad demandó su atención en cualquier programa de desarrollo.

El impacto negativo de la guerra en todos los países y sus efectos en todos los estratos de la sociedad centroamericana impondrán la búsqueda de soluciones no militares al conflicto. El tema de la paz y reconciliación nacional se ubicará en primer término a partir de 1986, para la esfera dominante local, aunque había sido una preocupación medular desde 1982 para los países vecinos⁽¹⁰⁾. El proceso de Esquipulas se encaminó dentro de ese derrotero; las demandas de democracia política y económica, paz social y reconciliación

10 Nos referimos al proceso de Contadora impulsado por los gobiernos de México, Venezuela, Colombia y Panamá.

nacional que no formaron, en momento alguno, parte de la agenda neoliberal, serían incorporadas, por la fuerza de la necesidad, en la agenda presidencial. De 1987 hasta 1990 las cumbres de los Presidentes del Istmo estarán marcadas por el tema de la paz y la reconciliación nacional.

Los años 90 dan inicio con la anecdótica presencia en la jefatura del ejecutivo de personas electas en eventos electorales abiertos y competitivos y que habían militado en la oposición. Su presencia garantizaba la competitividad y pureza formal de los procesos electorales de todos los países, e indicaba el fin de una etapa del proceso de Esquipulas y el pase a una nueva temática en la agenda presidencial: la problemática social y económica. Es dentro de ésta que, en la cumbre del 12 de diciembre de 1991, será firmado el "compromiso de Tegucigalpa" sobre desarrollo humano. Participarán, como testigos de honor de los presidentes, el Secretario General de la OEA, el Administrador del PNUD, el Director Ejecutivo de UNICEF, la Directora Ejecutiva de FNUAP, el Director Regional de las Américas de la OPS y el Presidente del Banco Mundial.

Dice así en una de sus partes:

"Asumimos el compromiso de hacer todos los esfuerzos para impulsar un genuino proceso de desarrollo humano en nuestra región, haciendo énfasis en la infancia y la juventud."

"La búsqueda del desarrollo humano se orienta a reafirmar la condición de la persona como sujeto social, económico y político, mediante acciones integrales en aspectos como la generación de empleo e ingreso, alimentación y nutrición, calidad ambiental, acceso a servicios básicos de salud, saneamiento, vivienda, educación y promoción y organización comunitaria."

"Coincidimos en que el crecimiento económico constituye requisito indispensable para mejorar las condiciones sociales de los países de la región. Reafirmamos que, en nuestra concepción, el desarrollo orienta el crecimiento económico al servicio de las personas y al mejoramiento de sus condiciones de vida, posibilitando la realización plena de sus capacidades."

Así entonces, para dar contenido político a una voluntad expresada en el discurso oficial, los presidentes de la región decretarán que:

"El proceso político y técnico realizado en los países se proyectará en un Programa Regional para el Desarrollo Humano, elaborado con base en los planes de acción nacionales presentados, y el cual deberá ser concluido en marzo de 1992.

"Acordamos impulsar el proceso de integración económica centroamericana, dentro de la perspectiva actual de globalización de la economía e incorporando al proceso de integración la preocupación del desarrollo social de la región. Para alcanzar tal propósito es fundamental la creación y puesta en funcionamiento del Consejo Centroamericano de Desarrollo Humano integrado por: los Ministros encargados de la formación y ejecución de los aspectos sociales conjuntamente con los Ministros responsables de las políticas económicas y financieras. Se continuarán fortaleciendo las actuales estructuras sectoriales integradas de la región que recibirán el apoyo del Consejo Centroamericano de Desarrollo Humano."⁽¹¹⁾

INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO

Esa reunión de presidentes asume una discusión que se venía desarrollando en el seno de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y los espacios de la academia. En el fondo, el planteamiento de Desarrollo Humano estaba expresándose, a su manera, al interior del estado.

En los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, no es posible desagregar información y observar los datos a nivel comparativo entre los países de Centroamérica. Estos aparecen dispersos; sin embargo, es oportuno hacer algunos señalamientos sobre su

¹¹ CEPAL. *La integración centroamericana: recopilación de documentos básicos y de las declaraciones presidenciales*. Marzo, 1992 restringida; págs. 229-230.

adecuado planteamiento para el análisis de nuestra realidad regional. Se entiende por desarrollo humano "el proceso de ampliar las opciones de las personas". El objetivo del desarrollo es permitir a las personas disfrutar de vidas prolongadas, saludables, creativas. Es hacer énfasis en la "inversión" en capital humano, en la gente: salud básica, educación, nutrición. Según esto, desarrollo humano y crecimiento económico están estrechamente relacionados: las personas contribuyen al crecimiento y éste al bienestar de las personas. Las personas con alto grado de bienestar contribuyen en mayor grado al crecimiento que les otorgará mayores niveles de bienestar. Por ello este concepto se aplica a todos los países, no importa su nivel de desarrollo.

Su principio básico, más de carácter ético que político, consiste en colocar a las personas en el centro del desarrollo y concentrarse en sus necesidades y su potencial. Es, por lo tanto, un tema de economía, en cuanto supone producción y capacidad productiva; de política en cuanto implica la participación y democracia en el nivel que corresponde; de política económica en relación con la distribución de ingreso para todos los estratos sociales y de políticas sociales en cuanto supone inversión en capital humano. Las personas siempre son lo primero; aquí se concentra el valor ético de esta propuesta: su ideario es, básicamente, antropocéntrico; esa es su virtud.

Particularmente, el Informe de 1993 está centrado en la participación popular, vista como el eje central de nuestro tiempo. "La gente siente hoy día un impulso - un impulso impaciente - por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas. Y esa impaciencia crea muchos peligros y oportunidades"⁽¹²⁾

Desarrollo Humano también es un indicador numérico. Es un índice compuesto de ingreso *per cápita*, esperanza de vida al nacer, alfabetización adulta y nivel educativo de la

12 Informe sobre desarrollo humano 1993, op. cit. pag. 1.

población medido en años de escolaridad. Pero también los informes hablan de Desarrollo Humano Sostenible; en este concepto se introduce el tema del entorno. No es posible mantener los niveles de derroche de la minoría más pudiente. El 23% de la población mundial que vive en países industrializados del Norte gana el 85% de los ingresos del mundo. Esto provoca deterioro del ambiente mundial, "pérdida de bosques y especies, la contaminación de ríos, lagos y océanos, la acumulación de gases de invernadero y el agotamiento del ozono, preservador de la vida". Mientras tanto, la pobreza en que vive casi la tercera parte de la población mundial causa tensiones mayores en el ecosistema: "la gente pobre y los países pobres dependen de la tierra para alimentos, de los ríos para agua y de los bosques para combustibles"⁽¹³⁾; es la destrucción en función de la subsistencia. Esta es la razón de priorizar en los seres humanos lo que significa la protección del ambiente, como medio para el crecimiento económico: es asegurar, a largo plazo, como viable, el sistema de recursos naturales del mundo entre los que se incluye la biodiversidad. El crecimiento económico no es una opción alternativa a la protección de la naturaleza. Esta tarea le corresponde a todos los países del mundo, no importa si no se ubican al Norte o si son industrializados.

Aunque todo el planteamiento parece ubicarse en la órbita de la igualdad, los informes abordan el tema de la libertad política y para medirla formulan el Índice de Libertad Humana. La discusión arranca con el carácter específico de la libertad y no dependiente sincrónicamente del desarrollo. Se formula un muy cuestionado indicador que mide el grado de libertad humana que aunque en el informe del 91 se cuantificaba para algunos países, en el del 92 se aborda desagregando participación política, posibilidad de organización social y de elección

13 Véase Informe sobre desarrollo humano 1992, op. cit. págs. 45 y sgtes.

de gobiernos. No obstante, lo más notorio es la definición de la libertad humana, relativamente independiente del desarrollo material.

"El vínculo entre libertad y desarrollo pocas veces se discute. Lo que sí se debate con frecuencia es su causalidad, o sea la dirección de la flecha: los analistas se preguntan si una mayor dosis de libertad conduce a un mayor desarrollo o si, por el contrario, el desarrollo conduce a una mayor libertad. Esto podrá ser un reflejo de la diversidad de la experiencia histórica y las múltiples opciones de políticas disponibles. Pero es claro que se requiere profundizar en el análisis de esta área.

Desde luego no es posible que el progreso económico y social ande fuera del ritmo con la libertad durante un periodo más o menos prolongado. No obstante, si se considera el crecimiento no como un fin en sí mismo sino como parte del desarrollo humano, la democracia no se puede dejar de lado. Las estrategias orientadas hacia el crecimiento pueden, en ocasiones, darse el lujo de prestar oídos sordos a la democracia. Las estrategias de desarrollo orientadas hacia las personas no pueden permitirse ese lujo. Tienen que basarse en la participación popular en la vida económica, social y política"⁽¹⁴⁾.

Como estrategia metodológica se mantienen ambos indicadores de manera separada, por comportarse de manera más estable en el tiempo del indicador de desarrollo humano, y por ser más vulnerable a los acontecimientos políticos el índice de Libertad Humana⁽¹⁵⁾. En el informe 93 la temática sobre libertad política y democracia es subsumida por la participación popular, tema eje de este informe.

En el fondo, en estos documentos, la igualdad, como ideal mensurable, o su carencia, es percibida como una categoría relativamente estable: ello obliga a que, para ahondarla o alcanzarla, haya que impulsarse políticas de largo alcance. La libertad, en cambio, puede ser lograda o frustrada en un cambio de gobierno.

14 Ibid. pag. 71.

15 Véase ibid. págs. 69 y sgtes.

¿CÓMO ENCAJA CENTROAMÉRICA?

Fuera de algunas alusiones parciales, o referencias a los países particulares, por vía de ejemplo, la información para Centroamérica está integrada en los 173 países de los que dan cuenta los informes. De ahí que los datos para las pequeñas naciones del istmo deban ser extraídos de las distintas tablas.

El cuadro de la página 58 resume la situación del istmo centroamericano, según esos informes de desarrollo humano.

CENTROAMERICA:

#	PAIS	1990	91	92
42	Costa Rica	0.916	0.87	0.842
68	Panamá	0.883	0.796	0.731
82	Belice	---	0.700	0.665
110	El Salvador	0.651	0.524	0.498
111	Nicaragua	0.743	0.612	0.496
113	Guatemala	0.592	0.488	0.485
116	Honduras	0.563	0.492	0.473

Lugar en 1993 a nivel mundial de un total de 173 países

* Esperanza de vida al nacer en años 1990

** Tasa de alfabetismo de adultos (%) a 1990

*** Mediana de años de escolaridad a 1990

FUENTE: PNUD *Desarrollo humano: Informe*

(1991, 1992 y 1993) y *Panorama*

Internacional(Set. 1992) para el caso de 1990

Del lugar 1 al 55 se ubican los países de Alto Desarrollo Humano. En esta categoría están la mayor parte de los países industrializados y 17 países "en desarrollo". Del lugar 56 al 111 están los países de Desarrollo Humano Medio; en este apartado sólo hay 8 países catalogados como "industrializados". A partir del 112 y hasta el 173 aquellos países "en desarrollo" con Desarrollo Humano Bajo⁽¹⁶⁾. Puede observarse que Guatemala y Honduras se ubican en la última categoría. Cuatro países quedan en la segunda; aunque con distancias notorias de Panamá y Belice, con El Salvador y Nicaragua que se ubican en el piso de esa categoría. Costa Rica está en el nivel superior. No obstante, sólo Panamá alcanza una escolaridad promedio superior a la escuela primaria completa y Belice ostenta un 95% de alfabetización adulta, lo que contrasta con Costa Rica que con un

16 Véase Informe 1993, op. cit.: págs. 16, 17, 153, 154 y 155.

INDICE DE DESARROLLO HUMANO

93	*	**	***
0.852	74.9	92.8	5.7
0.738	72.4	88.1	6.7
0.689	69.5	95.0	4.6
0.503	64.4	73.0	4.1
0.500	64.8	81.0	4.3
0.489	63.4	55.1	4.1
0.472	64.9	73.1	3.9

92.8% de alfabetizados, no alcanza un promedio de primaria completa. Además, el descenso tendencial del IDH no sólo se explica en un afinamiento de los indicadores en el nivel mundial, sino básicamente en el retraimiento del ingreso *per cápita*, indicador cuya información es cuantificada anualmente.

Más hay otros elementos que entran en juego, lo usual es comparar Costa Rica con los otros países de Centroamérica excluidos Belice y Panamá. En una situación así, Costa Rica expresa una situación de privilegio frente a El Salvador, Nicaragua y naturalmente Guatemala y Honduras. Sobre todo, Guatemala mostraría su difícil situación nacional, El Salvador la presión histórica de su población y Honduras sus niveles drásticos de pobreza.

Empero, si nos conformamos con la información parcial y atendemos los indicadores regionales, la situación del istmo no es, en nada, halagadora. Los informes juegan con los datos respetando los límites formales nacionales. El hecho que del año 92 al 93 se aumente en 13 países obedece a la atención por-menorizada de la Comunidad de Estados Independientes, antigua Unión Soviética, todos ubicados como países "industrializados" y que hasta el 92 eran considerados una sola nación en el lugar 33⁽¹⁷⁾. En el presente año se ubican entre el lugar 29 (Lituania) y el lugar 88 (Tayikistán), lo cual muestra lo diverso y complejo de aquel lugar 33 de un año atrás. Estados Unidos, en el último informe aparece en el lugar 6; no obstante, en el mismo se

17 Véase Informe 1992, op. cit., pág. 53

indica que, por grupos étnicos, los blancos norteamericanos estarían por encima de Japón, que ocupa el lugar 1, los negros se ubican al nivel de Trinidad y Tobago en el lugar 31 y los hispanos en el 34 con Estonia⁽¹⁸⁾.

Siguiendo esa metodología, dentro de la hipótesis de una Centroamérica unida regionalmente, si se considera el peso de las poblaciones de Guatemala y El Salvador, en relación con la población costarricense y beliceña, el índice para toda la región centroamericana, podría ubicarse en la parte más baja del Desarrollo Humano Medio. El tema de la equidad se constituye, entonces, en un problema estratégico cuya atención es urgente.

LA PROPUESTA CEPALINA

La CEPAL le había venido tomando el pulso a la situación Centroamericana desde su Oficina de México, prácticamente desde que impulsara su programa de desarrollo equilibrado en la década de los 50. A fines de los 80 su compromiso por el desarrollo regional, el tema de la pacificación y la democracia, así como el impacto de la pobreza, sumarán su preocupación sobre el fracaso social de las políticas de ajuste a las presiones de los organismos internacionales por reducir el gasto público en todo el continente.

Desde ese punto de vista formulará un programa que integrará el desarrollo material con el tema de lo social. Su planteamiento, denominado de transformación productiva con equidad, ubica lo social dentro de la problemática de distribución no equitativa de los beneficios del desarrollo económico. El tema de la igualdad emergerá, entonces, como problema central.

Para la CEPAL, "...la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido; el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad"⁽¹⁹⁾. Así en-

18 Véase Informe 1993, op. cit., pág. 21.

19 CEPAL Equidad y ... op. cit., pág. 1.

tonces, se habla de minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable.

También, propondrá promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando privilegios y discriminaciones, desigualdad de oportunidades por origen, etnia, región, sexo. Propondrá buscar que ni el poder, ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso se concentren de tal manera que se restrinja para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad, al dañarse el medio ambiente.

Claramente plantea que este esfuerzo hacia la equidad en un enfoque integrado con el crecimiento material, no puede confundirse con el planteamiento del derrame o goteo. Señalan que tanto el empleo productivo como el aumento de la inversión en capital humano y el aumento de transferencia, contribuyen a la equidad; ninguna impacta negativamente el crecimiento, a excepción de las transferencias cuyos avances podrían lograrse a expensas de aquél. Mientras la segunda, por su largo periodo de gestación, significará a lo sumo el sacrificio de un nivel modesto de crecimiento en el presente, en aras de uno mayor en el futuro; a la larga, eso beneficia la competitividad y la equidad. El empleo productivo es señalado como el mayor y mejor índice de que se están logrando el crecimiento y la equidad en forma simultánea y complementaria.

Sin embargo, por las características de la región a la que se aplica el programa de CEPAL, su cualidad de países en desarrollo o rezagados del progreso científico y tecnológico, el planteamiento no se separa de los imperativos del crecimiento material: se formula una propuesta integral. Esto da sentido al esquema de los ejes del enfoque y las características de su puesta en vigor.

En todo caso, para el caso de Centroamérica, los teóricos de la CEPAL señalarán como logros las coincidencias encontradas en el nivel de los gobiernos en relación con las prioridades regionales:

regionales: estabilidad, ajuste de las economías, medidas compensatorias que se suman a las políticas sociales vigentes; así como la creación de fondos de inversión social. Las bases programáticas para la inserción de los pobres en la producción se constituirá en un listado de sugerencias para el combate de la pobreza dentro del marco de las posibilidades que le otorga la voluntad gubernamental⁽²⁰⁾. Es, en todo caso, una propuesta esperanzadora que espera capacidad política y voluntad de los gobiernos de turno.

CONCLUSIÓN

La euforia libertaria, de nivel mundial, tuvo resultados positivos en los espacios de la política, en tanto, gracias a ella, se empujaron experiencias gubernamentales más legitimadas y resultado de elecciones directas. La participación popular con bandera étnica cultural y democrática se constituyó en el signo de estos tiempos. No obstante, en los temas macroeconómicos de las agendas gubernamentales esa corriente de libertad se centró básicamente en el mercado. Por esa vía, la democracia quedó convertida en el justo sistema que estabiliza las relaciones sociales base de la consolidación del desarrollo económico, pero sin retribuir, adecuadamente, cuotas de participación para las grandes mayorías. Esto ha venido poniendo en evidencia un contrasentido que en su momento oportuno podría mostrar consecuencias políticas: la estabilidad política sólo se logra a cambio de cuotas de equidad; el tema de lo social no puede quedar, en momento alguno, aplazado para las consecuencias, en tanto, la equidad, como la conciben los teóricos de CEPAL, genera estabilidad social y política, sustento de un

20. En cuanto a los logros y coincidencias véase CEPAL, *Centroamérica: notas sobre la situación de la pobreza y políticas sociales*, LC/MEX/L.155, 28 de junio de 1991. En relación con las medidas programáticas véase *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo centroamericano*, LC/MEX/G.3/REV.2 de 6 de enero de 1992.

adecuado crecimiento económico, base de mayores niveles de equidad.

Esto ha obligado a la redefinición de las tareas estatales, tan estrechadas dentro de las políticas oficiales del neoliberalismo. Se ha venido imponiendo, en tanto la realidad así lo ha demandado, una vuelta al estado, a su función social para mitigar los efectos de la pobreza; se le demanda, de nuevo, atender la pobreza, como problema social y humano, así como también, diezmar sus efectos en el entorno natural. De esta forma, Desarrollo Humano o Equidad, categorías que apuntan al problema de las grandes mayorías marginadas de los beneficios del crecimiento económico expresan las no tan nuevas urgencias estatales. Su atención no podrá ser aplazada, ni concebida como el resultado posible o consecuencia lógica de un determinado desarrollo material.

Los presidentes de la región asumieron, en diciembre de 1991, un compromiso social. Empero, los temas del desarrollo humano sostenible y la equidad aún no están ubicados en lugar de privilegio en la agenda estatal centroamericana, aunque se enuncie una era de pensamiento y acción política centrada en ese tema; aún, en el Istmo centroamericano, no se ha formulado el programa que posibilite el tránsito hacia un estado que potencie ese desarrollo humano y la equidad.

Corresponde a las fuerzas sociales forzar el pulso político para que el estado atienda estas demandas. En todo caso, la agenda surge de ese pulso en el que todos actúan; en el estado periférico también ejercen presión, como si fuesen actores nacionales, los actores más significativos del contexto mundial. Este contexto internacional de economías globalizadas e interdependientes y de conformación de bloques multinacionales, nos devela un futuro inmediato aún indescifrable.

Dentro de este balance de actores sociales e internacionales, los programas del PNUD y CEPAL se constituyen en un sustrato cuya concreción estaría dependiendo de la fuerza de la propia sociedad civil centroamericana. No obstante, se han percibido éxitos notorios de su

participación en las naciones más empobrecidas: en Guatemala ganan las calles y una unidad antiautoritaria, al lado de la prensa y el sector privado; en El Salvador construyen la paz en un derrotero no poco espinoso, pero firme. Sin embargo, en Nicaragua y Panamá aún no han resuelto el problema nacional y la confianza hacia el estado y su legalidad. En todo caso, de Guatemala a Panamá, con la excepción de Costa Rica, los sindicatos participan, de una manera activa y beligerante en la lucha por la justicia social. En estos países la sociedad civil gana el espacio político que por decenios le había sido socabado por el autoritarismo dominante.

Empero, en Costa Rica, la de una centenaria democracia, se ha ido evidenciando síntomas de una anomia social. Los sindicatos, fuerza en el pasado muy beligerante en el contexto del estado, han ido perdiendo vigencia y actualidad; otras organizaciones sociales siguen el rumbo que la clase políticamente dirigente le ha marcado y, pareciera que las líneas de reivindicación frente al estado son ganadas por las organizaciones patronales y de la empresa privada, únicos organismos de la sociedad civil con alguna vigencia política importante, pero no tan claramente interesados en la equidad y el desarrollo humano. La seguridad ciudadana se ha debilitado y se constituye en la demanda por excelencia de la población, en momentos en que los sindicatos perdieron la vigencia que construyó un estado que aportaba, en la región, las mayores cuotas seguridad social y participación ciudadana en los beneficios del desarrollo.

En todo caso, aun queda vigente y es nuestra propia responsabilidad, la tarea de pugnar para que se atienda a ese casi 50% de la población centroamericana que vive en situación de pobreza extrema y esas dos terceras partes o más de nuestra población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.