

—Román Mayorga Quiros—

# El crecimiento desigual en Centroamérica

—1950-2000—



*El Colegio de México*

# **El crecimiento desigual en Centroamérica (1950-2000)**

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

# El crecimiento desigual en Centroamérica (1950-2000)

Román Mayorga Quirós

*Román Mayorga*

*2008*



El Colegio de México

**Primera edición, 1983, El Colegio de México**  
**©1983, El Colegio de México**  
**Camino al Ajusco, 20**  
**10740-México D.F.**  
**ISBN 968-12-0238-4**

## ÍNDICE

1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EXCLUYENTE Y CONCENTRADOR	9
1.1 El crecimiento excluyente	14
1.2 El crecimiento concentrador	18
2. DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA CON DEPENDENCIA CRECIENTE	27
2.1 Mayor diversificación económica	29
2.2 Mayor dependencia económica	34
3. LATIFUNDISMO Y MINIFUNDISMO EN EL AGRO	41
3.1 Estructura agraria	43
3.2 Crecimiento agropecuario	46
4. INDUSTRIALIZACIÓN CON DESEMPLEO EN LAS CIUDADES	53
4.1 El proceso de industrialización	55
4.2 Aumento del desempleo	64
5. INTEGRACIÓN Y DESINTEGRACIÓN CENTROAMERICANAS	71
5.1 Aspectos institucionales	73
5.2 Aspectos exitosos de la integración centroamericana: comerciales, industriales, monetarios, financieros y de infraestructura	86
5.3 Aspectos distributivos y el problema de la desintegración	101
6. EPÍLOGO SOBRE EL AÑO 2000	111
6.1 Establecer y consolidar sistemas políticos viables	114
6.2 Cambiar el modelo de crecimiento desigual	118
6.3 Rehacer la integración centroamericana	122

## ÍNDICE DE CUADROS

### Capítulo 1: *El crecimiento económico excluyente y concentrador*

1. Centroamérica: población total y urbana (1950-1980)	11
--	----

## 6 INDICE

2. Centroamérica: evolución del producto interno bruto a precios constantes (1950-1978)	12
3. Centroamérica: tasas de crecimiento real del producto interno bruto total y por habitante (1950-1978)	13
4. Centroamérica: crecimiento absoluto de la pobreza (1950-1980)	19
5. Centroamérica: probable distribución del ingreso hacia 1978	20
6. Centroamérica: distribuciones hipotéticas del ingreso hacia 1950	22
7. Centroamérica: incrementos en la desigualdad económica entre 1950 y 1978, con distintas hipótesis	23
<i>Capítulo 2: Diversificación productiva con dependencia creciente</i>	
8. Centroamérica: composición del PIB entre actividades primarias, secundarias y terciarias (1950-1978)	30
9. Centroamérica: exportaciones de bienes, totales y al resto del mundo (1950-1977)	31
10. Centroamérica: importancia relativa de los principales rubros de exportación (1950-1977)	33
11. Centroamérica: coeficiente de exportación de bienes y servicios (1950-1977)	35
12. Centroamérica: coeficiente de importación de bienes y servicios (1950-1977)	35
13. Centroamérica: estructura de las importaciones extra-regionales de bienes (1950-1977)	37
14. Centroamérica: valor de las importaciones de bienes y servicios y saldo en la cuenta comercial (1950-1977)	39
15. Centroamérica: saldo de la deuda pública externa desembolsada (1960-1978)	40
<i>Capítulo 3: Latifundismo y minifundismo en el agro</i>	
16. Centroamérica: distribución de la tierra por tamaño de fincas (últimos censos agropecuarios)	44
17. Centroamérica: uso potencial de la tierra, por tamaños seleccionados de fincas	44
18. Centroamérica: ingreso medio agrícola por habitante del medio rural, por estratos socioeconómicos, 1970	47
19. Centroamérica: tasas de crecimiento del producto interno bruto de la agricultura (1950-1977)	49
20. Centroamérica: evolución del espacio agroeconómico, frontera agrícola (1950-1975)	50

Capítulo 4: *Industrialización con desempleo en las ciudades*

21. Centroamérica: dotación de infraestructura básica (1950-1977)	56
22. Centroamérica: ritmos de crecimiento industrial, por períodos (1950-1977)	58
23. Centroamérica: valor agregado y valor bruto de la producción industrial (1960-1978)	59
24. Centroamérica: estructuras industriales nacionales y de la región (1960-1978)	60
25. Centroamérica: utilización de insumos a nivel de ramas del sector industrial (1975 y 1976)	63
26. Centroamérica: población económicamente activa y empleo industrial (1962-1975)	66
27. Centroamérica: empleo y productividad industrial según estrato fabril y artesanal (1962-1975)	67

Capítulo 5: *Integración y desintegración centroamericanas*

28. Organigrama del aparato institucional de la integración centroamericana	78
29. Mercado Común Centroamericano y Panamá: valor de las importaciones totales, importaciones intracentroamericanas y % importaciones intrazonales respecto al total (1960-1980)	88
30. Mercado Común Centroamericano y Panamá: valor de las exportaciones totales, exportaciones intracentroamericanas y % exportaciones intrazonales respecto al total (1960-1980)	90
31. Centroamérica: movimiento a través de la Cámara de Compensación Centroamericana (1971-1980)	96
32. Banco Centroamericano de Integración Económica: situación de recursos propios y externos, según ejercicios (1961-1980)	98
33. Banco Centroamericano de Integración Económica: aprobaciones de préstamos según sectores (1961-1980)	99
34. Banco Centroamericano de Integración Económica: aprobaciones de préstamos por países y ejercicios (1961-1980)	100
35. Centroamérica: proyectos de infraestructura terminados, por país y tipo de financiamiento (1970-1980)	102
36. Centroamérica: proyectos de infraestructura terminados, por año (1970-1980)	103
37. Centroamérica: proyectos de infraestructura terminados, por sector (1970-1980)	104
38. Centroamérica: participación relativa de los países en el comercio intracentroamericano para años seleccionados (1960-1978)	109



# 1. El crecimiento económico excluyente y concentrador



En los treinta años transcurridos entre 1950 y 1980 la población centroamericana experimentó uno de los más elevados índices de crecimiento natural en el mundo. Con altas tasas de natalidad más o menos constantes en todo el período y tasas de mortalidad decrecientes por efecto de las mejoras sanitarias, el crecimiento demográfico alcanzó cifras superiores al 3 % anual en promedio y multiplicó por dos veces y media la población del área (de 8 millones aproximadamente en 1950 a más de 20 millones en 1980, ver cuadro 1).

**Cuadro 1**

**Centroamérica: Población total y urbana**  
(Miles)

	<i>Población</i>					
	<i>1950</i>			<i>1980<sup>a</sup></i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>%</i>
<i>Centroamérica</i>	8 082	1 300	16	20 696	8 904	43
Costa Rica	801	208	26	2 213	1 015	46
El Salvador	1 856	334	18	4 797	2 130	44
Guatemala	3 006	421	14	7 262	2 791	38
Honduras	1 369	137	10	3 691	1 484	40
Nicaragua	1 050	200	19	2 733	1 484	54

Fuente: CELADE.

<sup>a</sup> Estimaciones.

La expansión económica fue también notable. El producto interno bruto (PIB) de la región, medido a precios constantes de 1970, se multiplicó por más de 4 veces en aproximadamente el mismo lapso (ver cuadro 2), originando así un incremento superior al 75 % del producto per cápita centroamericano. Las tasas de crecimiento real del PIB para toda la región oscilaron entre 4.5 % y 6.0 % anual, con un promedio general para todos los años del período de 5.3 %. Hubo también algunas diferencias en las tasas de crecimiento por países, las cuales se ubicaron entre 4.2 % y 6.7 % (ver cuadro 3).

**Cuadro 2****Centroamérica: Evolución del producto interno bruto a precios constantes**  
*(Millones de dólares de 1970)*

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978
<i>Centroamérica</i>	1 955.1	2 424.9	3 064.5	4 188.8	5 413.7	6 987.0	8 260.0
Costa Rica	257.3	383.8	512.4	703.3	985.1	1 320.0	1 592.0
El Salvador	376.9	470.9	594.1	827.4	1 028.6	1 325.0	1 526.0
Guatemala	767.1	859.3	1 114.3	1 439.2	1 904.0	2 498.0	3 067.0
Honduras	320.2	362.3	453.8	583.7	714.8	832.0	1 011.0
Nicaragua	233.6	348.6	389.9	635.0	781.2	1 012.0	1 064.0

*Fuente:* CEPAL, con base en cifras oficiales.

### Cuadro 3

#### Centroamérica: Tasas de crecimiento real del producto interno bruto total y por habitante (Precios de 1970)

							<i>Producto interno bruto por habitante</i>		
	<i>1950-1978</i>	<i>1950-1955</i>	<i>1955-1960</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1978</i>			
							<i>Dólares</i>		<i>Variación porcentual</i>
						<i>1950</i>	<i>1978</i>	<i>1978/1950</i>	
<i>Centroamérica</i>	<i>5.3</i>	<i>4.7</i>	<i>4.6</i>	<i>6.0</i>	<i>5.1</i>	<i>5.4</i>	<i>242</i>	<i>428</i>	<i>76.9</i>
Costa Rica	6.7	8.3	6.0	6.5	7.0	6.1	322	758	135.4
El Salvador	5.1	4.6	4.7	6.8	4.5	5.2	203	347	70.9
Guatemala	5.1	2.2	5.3	5.2	5.8	6.1	255	451	76.9
Honduras	4.2	2.5	4.6	5.2	4.1	4.4	234	297	26.9
Nicaragua	5.6	8.3	2.3	10.2	4.2	4.0	223	409	83.4

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

Habiendo procedido el crecimiento económico a tasas indiscutiblemente superiores a las del crecimiento demográfico, la vieja presunción de los economistas clásicos y neoclásicos acerca de la producción por persona como índice primordial de desarrollo, cuyos beneficios se filtrarían gradualmente a los estratos de menores ingresos, habría hecho esperar una sustancial mejora de los niveles de bienestar material de la población centroamericana. Todos los datos disponibles, empero ponen en tela de juicio la elevación de tales niveles para la mayor parte de los habitantes de la región y ofrecen evidencia de conjunto de un empeoramiento de la pobreza masiva.

Tómese, por ejemplo, la deficiencia en la alimentación como un índice revelador de pobreza absoluta o indigencia en las personas. Los estudios realizados en este campo por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) proveen datos confiables acerca de la actual insuficiencia de la ingesta proteínica y calórica de no menos de la mitad de la población centroamericana, es decir, unos 10 millones de personas. Si se toma en cuenta que en 1950 sólo había 8 millones de habitantes en Centroamérica es evidente que el problema del hambre es ahora absolutamente mayor.

### 1.1 El crecimiento excluyente

El ejemplo anterior sugiere la posibilidad de complementar los índices usuales con que se mide el desarrollo económico —los cuales son en última instancia índices de satisfacción de necesidades humanas— con otros que intentarían cuantificar niveles de *insatisfacción* de tales necesidades.

Ello es importante para distinguir entre estilos fundamentalmente distintos de desarrollo, pues no es lo mismo un proceso que de manera creciente satisface las necesidades materiales de *toda* la población a otro donde los incrementos de satisfacción ocurren en forma tan desigual que aumenta continuamente el número absoluto de los severamente insatisfechos. Es enteramente posible que las variables económicas de ambos casos mostrasen iguales o similares promedios, aunque se refieran a realidades completamente diferentes. En el caso de Centroamérica, son insuficientes los datos disponibles para ofrecer un cuadro completo de los cambios en la pobreza, pero los que existen permiten vislumbrar el orden de magnitud y la tendencia del problema.

#### *Nutrición\**

Las deficiencias de alimentación son severas en toda la región, pero especialmente en El Salvador y Guatemala.

\* Datos del INCAP resumidos en CEPAL, *Antecedentes para el estudio sobre la*

En tres países de Centroamérica el 50% más pobre de la población apenas alcanza un nivel de satisfacción de las necesidades nutricionales del orden del 60%.

La problemática de la desnutrición tiene características dramáticas en la niñez. Las últimas informaciones disponibles señalan que aproximadamente un 33% de los niños menores de cinco años sufren desnutrición proteínico-calórica en grados dos y tres.\*\* En tres países de la región tal porcentaje alcanza el 38%.

Los datos nutricionales antes indicados encuentran su contrapartida en las características y tendencias de la estructura productiva regional. Se destaca, en primer lugar, el grado de utilización de los mejores recursos agrícolas en la producción de artículos para la exportación o para usos industriales. Estimaciones realizadas para Centroamérica indican que el 83% de los suelos de alto potencial y el 69% de los de potencial moderado se encuentran en manos del 6% de las empresas agrícolas, las cuales generalmente se dedican a la agroexportación. Los productores de granos básicos en la región son principalmente minifundistas que trabajan en condiciones precarias. Lo anterior significa que la estructura productiva agrícola está esencialmente orientada a la satisfacción de la demanda de grupos sociales distintos de aquellos que padecen los cuadros de desnutrición descritos.

En cuanto a las tendencias de oferta de productos, en el período 1960-1978 Guatemala y Costa Rica disminuyeron su capacidad de autoabastecimiento en maíz, frijol y sorgo, y Honduras redujo su capacidad exportadora de los mismos productos. El INCAP estima que el área cultivada de maíz se contrajo entre los años 1965-1975 en cinco de los seis países del istmo centroamericano y que similares tendencias existían en los casos del frijol y del arroz. Es decir, hay indicios de merma en la disponibilidad de los alimentos esenciales en la dieta de la población centroamericana pobre.

*Es muy probable que el estrato poblacional desnutrido de Centroamérica haya aumentado en números absolutos entre 1950 y 1980 en más o menos la misma proporción en que ha crecido la población; es decir, de unos 4 millones a 10 millones de desnutridos.* Prácticamente el aumento se produjo en los cuatro países ubicados al noroeste de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El cuadro nutricional de Costa Rica, si bien presenta también algunas deficiencias, es notablemente mejor que el de los otros países.

---

*pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso en el istmo centroamericano (CEPAL/MEX/SEM 2/5), marzo de 1980, pp. 26-29.*

\*\* De acuerdo a índices del INCAP definidos por comparación con el peso normal de niños centroamericanos a diferentes edades.

### *Educación\**

En cuatro de los cinco países de la región la tasa de analfabetismo excedía el 40% en 1978, Guatemala sobrepasaba el 50% y Costa Rica se ubicaba en 11%.

En cuatro países las matrículas de niños en edad legal para asistir a la enseñanza primaria, como tanto por ciento del total de niños de la misma edad, alcanzaba alrededor del 60%, mientras que en Costa Rica superaba el 90%.

En tres países el 50% de la población económicamente activa no tenía ningún grado de estudios aprobados y cerca de las dos terceras partes estaba comprendida en niveles educacionales que no llegan al tercer grado.

Tomando el analfabetismo como manifestación de indigencia educativa, entre 1950 y 1975 la proporción de personas con esa carencia básica se había reducido de 62.3% a 42.9% (CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, p. 10), pero, nuevamente, *había aumentado el número absoluto de analfabetos centroamericanos* (mayores de 15 años) de 2.6 millones en 1950 a 4.5 millones en 1978. El problema de indigencia educativa era, por tanto, mayor al final del período considerado respecto del principio. Sin embargo, esta situación es muy diferente en Costa Rica, en donde el número absoluto de analfabetos se ha mantenido bajo y más o menos constante (en poco más de cien mil).

### *Vivienda*

La carencia de agua potable es el índice más confiable de pobreza respecto al tipo de vivienda que se habita en Centroamérica. Dicho índice de carencia mejoró relativamente de alrededor de 80% en 1950 al 61% en 1978.\*\* Sin embargo, aplicando dichas proporciones al total de población en los respectivos años, *aumentó el número absoluto de personas que habitan viviendas miserables* de 6.5 millones a unos 12 millones; es decir, el incremento fue superior al 80%.

El caso de Costa Rica es, nuevamente, diferente de los otros países centroamericanos. La proporción de viviendas sin agua potable había descendido de aproximadamente 45% en 1950 a 20% en 1978 y el número absoluto de la población afectada se mantuvo más o menos constante (alrededor de 400,000).

\* Véase CEPAL, *Antecedentes para el estudio sobre la pobreza* (CEPAL/MEX/SEM 2/5), marzo de 1980, pp. 29-31.

\*\* CEPAL/MEX/SEM 2/5, marzo de 1980, p. 29.

*Salud\**

En el período considerado las expectativas de vida al nacer se elevaron para los centroamericanos, de menos de 50 años en 1950 a 60 años aproximadamente en 1978. (Costa Rica 70 años.) Esto ocurrió porque hubo un mayor control de las enfermedades susceptibles de evitarse mediante la vacunación y un continuo descenso de las tasas de mortalidad infantil. No obstante, dichas tasas, con excepción de las de Costa Rica, se mantenían a niveles relativamente altos en comparación con países desarrollados e incluso con algunos latinoamericanos. Todavía en 1978, el 12% de las defunciones totales en Centroamérica se originaban en enfermedades diarreicas, sarampión y desnutrición, las cuales producen la muerte en niños menores de 5 años principalmente. Si en forma un tanto arbitraria se toma como atención "adecuada" de la salud la que resulta de los servicios de un médico por cada 800 habitantes (lo cual corresponde a la media aritmética entre Argentina y Cuba en 1974) resulta que solamente un tercio de la población centroamericana tenía atención "adecuada" de la salud en 1978 (aproximadamente 8 000 médicos para la región o un médico por cada 2 425 habitantes, Organización Mundial de la Salud, World Health Statistics. Ginebra, Suiza, 1979).

Dicho en otra forma, las dos terceras partes de la población centroamericana no tenían, según lo anterior criterio, atención "adecuada" de la salud. La magnitud absoluta de la población involucrada en esa proporción en 1978, unos 13 millones de personas con atención "inadecuada" de la salud, excede en 5 millones la población total de Centroamérica en 1950.

Tomando en conjunto los anteriores índices de insatisfacción de necesidades elementales, alimentación, educación, vivienda y salud (los cuales se resumen en el cuadro 4), resultan inevitables las siguientes conclusiones sobre el crecimiento económico centroamericano.

*Ha sido un crecimiento altamente excluyente* en el sentido de no haber permitido a las grandes y crecientes masas una adecuada satisfacción de sus necesidades materiales básicas. No menos de la mitad de los centroamericanos sufren en la actualidad de importantes deficiencias nutricionales y se encuentran en un estado que se puede legítimamente calificar de "indigencia".

Probablemente más de las dos terceras partes de la población centroamericana sean "muy pobres" en el sentido de sufrir *alguna* carencia fundamental, como no saber leer y escribir, no disponer de agua potable, habitar una vivienda insalubre o no poder acudir a servicios médicos y hospitalarios adecuados en caso de quebrantos importantes en la salud.

Al considerar la magnitud absoluta de la población "indigente" (unos

\* CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, p. 10 y CEPAL/MEX/SEM 2/5, marzo de 1980, pp. 29, 32 y 33.

10 millones de personas) o que sufre una o varias carencias básicas (aproximadamente 13 millones de personas), no queda duda de que el problema de pobreza masiva se ha duplicado en lo que va de la segunda mitad del presente siglo.

Las circunstancias vitales de las dos terceras partes de la población centroamericana se han visto agravadas en la última década (1970-1979) por fenómenos inflacionarios importados, que habían sido prácticamente inexistentes en Centroamérica en los decenios anteriores, y por el extraordinario número de desastres naturales que ocurrieron en la región en un período muy corto (cuatro años de sequía entre 1970 y 1977; terremotos en Nicaragua, 1972, y Guatemala, 1974; huracán "Fifi" en Honduras, 1974).

## 1.2 El crecimiento concentrador

Los incrementos en los niveles de exclusión que se indicaron en las consideraciones precedentes, solamente son compatibles con un largo y sostenido crecimiento real del producto interno por persona cuando los beneficios de dicho crecimiento económico se reparten en la sociedad de manera agudamente desigual.

*El crecimiento económico centroamericano ha sido altamente concentrador* en el sentido de haber aumentado (y continuamente hasta 1978) la distancia entre los niveles de vida de ricos y pobres. Este incremento en diferencias absolutas es extraordinariamente agudo si se toma como referencia el 5% más rico de la población, por un lado, y el 50% más pobre por otro; pero es también muy notable si se comparan los niveles del 20% de mayor bienestar material con los del 80% restante.

Los datos que existen sobre distribución de los ingresos en Centroamérica no son suficientemente confiables para presentar cuantificaciones precisas; pero sí permiten ofrecer cálculos gruesos de los aumentos en la desigualdad económica real, los cuales han ocurrido en todos los países centroamericanos con la posible excepción de Costa Rica.

Después de estudiar y contrastar diferentes estimaciones, la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) considera que la probable distribución del ingreso en Centroamérica hacia 1978 es la que aparece en el cuadro 5, elaborado por CEPAL\* (y reproducido aquí con algunas variantes para excluir las cifras de Panamá). No existe una estimación de confiabilidad comparable que se refiera a 1950 o año cercano, por lo que resulta necesario explorar la racionalidad de varias hipótesis para efectuar algún cálculo de lo ocurrido en el período 1950-1978. Dichas hipótesis se explican a continuación y sus implicaciones se resumen en los cuadros 6 y 7.

\* CEPAL/MEX/SEM 2/5, marzo de 1980, p. 23.



Cuadro 4\*

## Centroamérica: Crecimiento absoluto de la pobreza (1950-1980)

	1950	% del total	1980	% del total	Aumento absoluto 1980-1950
1. <i>NUTRICIÓN</i> (Número de personas desnutridas)	4 000 000	50	10 000 000	50	6 000 000
2. <i>EDUCACIÓN</i> (Número de analfabetos adultos)	2 600 000	62	4 600 000	43	2 000 000
3. <i>VIVIENDA</i> (Número de personas que habitan viviendas sin agua potable)	6 500 000	80	12 000 000	60	5 500 000
4. <i>SALUD</i> (Número de personas sin adecuados servicios médico-hospitalarios)	6 500 000	80	13 000 000	65	6 500 000

\*Elaborado por el autor, de la manera indicada en el texto, y aproximado para 1980.

*Hipótesis 1*

Se supone en esta hipótesis que no han ocurrido cambios significativos en la estructura de la distribución del ingreso en Centroamérica durante el lapso considerado; es decir, que las participaciones porcentuales de los estratos señalados en el conjunto de los ingresos fueron similares para el comienzo y el final del período 1950-1978. A favor de esta hipótesis puede aducirse la inexistencia de cambios drásticos en la propiedad de la tierra y otros activos productivos, el mantenimiento de niveles relativamente bajos y constantes de la carga tributaria (relación entre impuestos efectivamente pagados y PIB del orden del 10 al 12%) y la conocida rigidez de la diferenciación social por clases en Centroamérica.

Con esta hipótesis, los resultados serían los siguientes: el 5% más rico de la población habría aumentado sus ingresos reales por persona en una cantidad absoluta que es 17.4 veces el correspondiente aumento por persona del 50% más pobre de la población. Si se comparan los aumentos por persona del 20% más rico y del 80% restante, el primero sería 5.2 veces mayor que el segundo.

**Cuadro 5**

**Centroamérica: Probable distribución del ingreso hacia 1978**  
(Dólares de 1970)

	<i>Porcentaje del ingreso</i>	<i>Producto interno bruto/habitante</i>	<i>Población por estratos</i>
20% más pobre	3.1	65.8	3 894 400
30% bajo la mediana	12.9	182.4	5 841 600
30% sobre la mediana	27.7	391.7	5 841 600
20% más rico	56.3	1 194.1	3 894 400
5% más alto <sup>a</sup>	27.9	2 367.0	973 600
		424.2	19 472 000
		(Ingreso promedio)	(Población total)

*Fuente:* Estimaciones del estudio regional sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el istmo centroamericano, con base en estudios y documentos oficiales y cifras inéditas de los países (CEPAL/MEX/SEM, 2/5), marzo de 1980, p. 23.

<sup>a</sup> Incluido en el 20% más rico.

*Hipótesis 2*

Se supone que el 20% más rico de la población centroamericana ha incrementado su participación porcentual en la distribución del ingreso a costa de reducir la respectiva participación de los demás estratos. En los cuadros 6 y 7 se considera el límite de esta situación que consiste en suponer una distribución del ingreso perfectamente igualitaria en 1950 (la curva de Lorenz coincidiría con la diagonal). La distribución habría evolucionado hasta la muy desigualitaria situación de 1978.

En este caso los estratos de alto ingreso (el 5% y 20% más ricos) habrían aumentado enormemente sus ingresos por persona mientras que se habría reducido absolutamente el ingreso real por persona de los otros estratos (50% y 80% más pobres).

En contra de esta hipótesis puede argumentarse que supone cierta igualdad básica en la distribución del ingreso en 1950, lo cual no ha sido el caso durante siglos en la historia centroamericana, y/o una reducción absoluta en los ingresos reales por persona de vastos segmentos de la población centroamericana, los cuales eran ya demasiado bajos en 1950 para ser susceptibles de reducciones sustanciales en un largo período. Si el 20% más rico hubiese incrementado su participación porcentual en la distribución del ingreso, ello no pudo ocurrir sino marginalmente y no en magnitudes remotamente similares a las que se sugieren en las cuantificaciones de esta hipótesis.

*Hipótesis 3*

Se supone que el 50% más pobre de la población centroamericana aumentó su participación porcentual en la distribución del ingreso entre 1950 y 1978 a costa de reducir la participación del 50% más rico. Se ha llevado la hipótesis al límite absoluto de suponer que en 1950 el 50% más pobre no tenía ingreso real alguno, lo cual es evidentemente falso, aunque útil por lo que expresan los resultados. Las disminuciones en las participaciones porcentuales de los estratos de altos ingresos se supusieron proporcionales a la disminución del 50% más rico de la población del cual formaban parte.

Los resultados en este caso serían los siguientes: el 5% más rico de la población, a pesar de la presunta reducción en su participación porcentual en el ingreso, habría aumentado su ingreso real por persona en una cantidad absoluta 5.6 veces superior al incremento por persona del 50% más pobre de la población. Al comparar los aumentos absolutos en el ingreso por persona del 20% más rico y del 80% restante de la población; el primero resulta 2.9 veces mayor que el segundo.

Acerca de esta hipótesis debe notarse que la participación en el ingreso del 50% más pobre de la población era tan reducida en 1978 (16%) que no pudo haber aumentado mucho desde 1950.

### Cuadro 6

#### Centroamérica: Distribuciones hipotéticas del ingreso hacia 1950 (Dólares de 1970)

	<i>Población por estratos</i>	<i>Hipótesis 1 % ingreso ingreso habit.</i>		<i>Hipótesis 2 % ingreso ingreso habit.</i>		<i>Hipótesis 3 % ingreso ingreso habit.</i>		<i>Hipótesis 4 % ingreso ingreso habit.</i>		<i>Hipótesis 5 % ingreso. ingreso habit.</i>	
20% más pobre	1 616 400	3.1	37.5	20.0	241.9	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	77.4
30% bajo la me- diana	2 424 600	12.9	104.0	30.0	241.9	0.0	0.0	16.0	129.0	9.6	77.4
<sup>a</sup> 50% bajo la mediana	4 041 000	16.0	77.4	50.0	241.9	0.0	0.0	16.0	77.4	16.0	77.4
30% sobre la mediana	2 424 600	27.7	223.4	30.0	241.9	33.0	266.1	50.4	406.4	9.6	77.4
20% más rico	1 616 400	56.3	681.0	20.0	241.9	67.0	810.4	33.6	406.4	74.4	900.0
<sup>b</sup> 5% más rico	404 100	27.9	1 350.0	5.0	241.9	33.2	1 606.3	8.4	406.4	36.9	785.3
	8 082 000	100.0	241.9	100.0	241.9	100.0	241.9	100.0	241.9	100.0	241.9

<sup>a</sup> Incluye los dos estratos anteriores.

<sup>b</sup> Incluido en el 20 % más rico.

Cuadro 7

Centroamérica: Incrementos en la desigualdad económica entre 1950 y 1978 con distintas hipótesis  
(Dólares de 1970)

<i>Aumentos absolutos de ingresos por persona en el período 1950-1978</i>	<i>Hipótesis 1</i>	<i>Hipótesis 2</i>	<i>Hipótesis 3</i>	<i>Hipótesis 4</i>	<i>Hipótesis 5</i>
A. 5% más rico	1 017.0	2 125.1	763.7	1 960.6	581.7
B. 50% más pobre	58.3	-106.2	135.7	58.3	58.3
C. Diferencia de aumentos por persona del 5% más rico y el 50% más pobre (A-B)	958.7	2 231.3	628.0	1 902.3	523.4
D. Relación A/B	17.4	-	5.6	33.6	10.0
E. 20% más rico	513.1	952.2	383.7	787.7	294.1
F. 80% restante	99.6	-10.2	131.9	30.9	154.3
G. Diferencia de aumentos por persona del 20% más rico y el 80% restante (E-F)	413.5	962.4	251.8	756.8	139.8
H. Relación E/F	5.2	-	2.9	25.5	1.9
I. Relación entre aumentos por persona del 5% más rico e ingresos por persona en 1978 del 50% más pobre	7.5	15.7	5.6	14.4	4.3
J. Relación entre aumentos por persona del 20% más rico e ingresos por persona en 1978 del 80% restante	2.2	4.1	1.7	3.4	1.3

*Hipótesis 4*

Se supone aquí que los extremos de la distribución, el 20% más pobre y el 20% más rico, acrecentaron su participación porcentual en el ingreso a costa de reducir la participación de los estratos intermedios, el 30% bajo la mediana y el 30% sobre la mediana respectivamente. De nuevo se ha llevado la hipótesis al límite de suponer que el 20% más pobre no tenía ingresos reales en 1950 y que el 50% más rico tenía dentro de sí una distribución perfectamente igualitaria en ese año.

Los resultados serían en este caso los siguientes: al comparar los aumentos absolutos en los ingresos reales por persona del 5% más rico y del 50% más pobre, la relación sería de 33.6 a favor de los ricos; y si la misma comparación se hace para el 20% más rico y el 80% restante, el incremento por persona del primero sería 25.5 veces el del segundo. .

En esta hipótesis pueden comentarse dos cosas: por una parte, la participación del 20% más pobre en el ingreso era tan reducida en 1978 (3.1%) que la presunta mejora en dicha participación desde 1950 no significa prácticamente nada (tampoco se muestra en los resultados, porque éstos se refieren al 50% más pobre, cuánto más bajo el ingreso). Por otra parte, la reducción porcentual en la participación del 30% sobre la mediana no parece muy consistente con cierto fenómeno de extensión de las capas medias, ocurrido en Centroamérica en el período considerado. Aunque se empleara el argumento de que dichas capas medias están todavía incluidas, en gran parte, en el 20% más rico de la población centroamericana, parece poco realista suponer reducciones tan grandes en la participación porcentual en el ingreso del 30% sobre la mediana, como lo hace esta hipótesis.

*Hipótesis 5*

Se supone aquí que los estratos intermedios en la distribución del ingreso —el 30% bajo la mediana y el 30% sobre la mediana— han incrementado su participación porcentual en el período 1950-1978, a costa de disminuir la participación de los extremos, el 20% más pobre y el 20% más rico respectivamente. Para llevar al límite la hipótesis se supuso para 1950 una distribución perfectamente igualitaria dentro del 50% más pobre de la población y un ingreso por persona del 30% sobre la mediana que sería equivalente al del 50% más pobre. La disminución porcentual de la participación en el ingreso del 5% más rico de la población se supuso proporcional a la del 20% del cual forma parte.

Los resultados en este caso serían los siguientes: el aumento del ingreso por persona del 5% más rico sería 10 veces el aumento correspondiente al 50% más pobre; el aumento por persona del 20% más rico sería 1.9 veces el que correspondería al 80% restante.

Ésta sería la hipótesis favorita de quienes piensan que se han extendido

mucho las capas medias en Centroamérica y que han aumentado enormemente su participación porcentual en el ingreso. Sin embargo, habría que señalar lo siguiente:

- a) Los niveles de exclusión de la adecuada satisfacción de necesidades básicas, presentados anteriormente, de ninguna manera permiten concluir que el 60% de la población comprendida entre los extremos haya aumentado mucho su participación porcentual en la distribución de ingresos. La evidencia empírica disponible limita el grado en que pueden haberse extendido los sectores medios que satisfacen razonablemente bien sus necesidades materiales.
- b) Aun en el caso extremo que hemos considerado en la hipótesis 5 el crecimiento económico centroamericano habría sido altamente concentrador, en el sentido de haber aumentado mucho la disparidad económica real entre estratos de altos y bajos ingresos.
- c) El supuesto de aumento en la participación relativa en el ingreso total de los estratos intermedios a costa de reducir la participación de los extremos inferiores y superiores tiene un significado muy controversial, a menos que se especifiquen precisamente las magnitudes involucradas. Para comprobar esta afirmación basta considerar los comportamientos, con tales supuestos, de los índices\* comúnmente empleados para comparar la desigualdad de dos distribuciones:
  - En términos de la curva de Lorenz se estarían comparando dos curvas que no se contienen la una a la otra, sino que se cruzan.
  - En términos de coeficiente de Gini, las dos distribuciones resultantes podrían tener coeficientes iguales, o podría cualquiera de las dos distribuciones tener un coeficiente mayor o menor.
  - La varianza podría ser igual, mayor o menor para cualquiera de las dos distribuciones.
  - Lo mismo que para la varianza se aplica el coeficiente de variación.
  - La desviación típica de los logaritmos probablemente indicaría que el proceso ha aumentado la desigualdad, porque esta medida es mucho más sensible a los cambios relativos de participación de los extremos inferiores.

Habiendo considerado cinco hipótesis distintas, incluyendo a veces situaciones límite absurdas, *los resultados convergen siempre en una gran conclusión: el crecimiento económico centroamericano en el período 1950-1978 aumentó las diferencias absolutas en los niveles de ingreso por persona de los diversos estratos de la población. Dicho en otra forma, el crecimiento aumentó la brecha entre los niveles de vida de ricos y pobres, independien-*

\* Ver Sen., Amartya; *Sobre la desigualdad económica*, Barcelona, Editorial Crítica, 1979; especialmente pp. 39-56 y 65-68.

temente de si la participación relativa en el ingreso de unos u otros estratos haya aumentado o disminuido.

La anterior conclusión no es extraña. Es perfectamente compatible un incremento relativo de la participación de los estratos pobres en el ingreso global (una disminución relativa de la participación de los ricos), con un aumento simultáneo muy considerable en la diferencia absoluta de ingresos entre ricos y pobres. Es así porque se trata de una economía en expansión; en tales condiciones un aumento porcentual pequeño de ingresos altos puede ser una cifra mucho mayor que un aumento porcentual grande de ingresos bajos. Más aún, dadas las magnitudes conocidas del crecimiento económico en todo el lapso y la distribución del ingreso al final del período (1978), las condiciones matemáticas necesarias para que no aumentaran las diferencias absolutas de ingreso entre pobres y ricos habrían requerido que el ingreso promedio de los primeros fuese cercano o inferior a cero en 1950.

Debe también observarse que en todas las hipótesis distintas a la primera, se mencionaron razones importantes para dudar que la estructura de la distribución del ingreso hacia 1950 haya sido demasiado diferente a la de 1978. No se afirma, desde luego, que hayan sido idénticas las dos distribuciones, sino que las participaciones relativas de los diversos estratos en 1950 difícilmente pudieron apartarse mucho de las que les correspondieron al final del período. Por ello, creemos que la hipótesis 1 es la más cercana a la realidad de lo acontecido en ese lapso.

Es por tanto probable (ver cuadro 7, hipótesis 1), que los aumentos reales de ingreso por persona del 5% más rico de la población hayan sido superiores en más de 15 veces a los pequeños aumentos que correspondieron en el período al 50% más pobre, y que, al comparar los aumentos por persona del 20% más rico de la población y el 80% restante, la relación haya sido no menor de 5. El aumento real entre 1950 y 1978 por persona del 5% más rico fue equivalente a más de 7 veces el promedio de ingresos de la mitad más pobre en 1978, y el ingreso por persona del 80% de la población centroamericana en ese año fue menos de la mitad de lo que había aumentado el ingreso de una persona del 20% más rico en el período considerado. Se trata entonces de un crecimiento concentrador, pues concentra cada vez más ingresos en los estratos de ingreso superior.

Al combinar los rasgos anteriormente descritos del proceso ocurrido en Centroamérica, tenemos un crecimiento económico que indudablemente ha incrementado el producto per cápita de la región, en circunstancias de rápido crecimiento demográfico. Pero, en sus aspectos distributivos, este crecimiento ha sido altamente excluyente y concentrador, lo cual quiere decir que ha funcionado, por un lado, como una máquina de producir pobreza —ha incrementado el número absoluto de pobres y el nivel global de insatisfacción de necesidades materiales básicas— a la vez que, por otro lado, ha permitido y fomentado, por los medios de comunicación de masas, la continua modernización de los patrones de vida y consumo de las élites centroamericanas.

## 2. Diversificación productiva con dependencia creciente



Un crecimiento económico de la magnitud del ocurrido en Centroamérica en los tres decenios posteriores a 1950 está naturalmente acompañado de una serie de modificaciones en la sociedad. Tales cambios no lograron corregir la forma agudamente desigual con que se distribuyen los frutos del crecimiento, tal como se argumentó en la anterior sección, ni tampoco llegaron a alterar la naturaleza fundamentalmente agroexportadora y dependiente de las economías centroamericanas, como se intentará mostrar en la presente sección.

## 2.1 Mayor diversificación económica

Una importante transformación experimentada por los países centroamericanos, en el período considerado, fue la notable diversificación de sus aparatos productivos, que incluyó un incipiente pero rápido proceso de industrialización y el tránsito de economías de monocultivo a otras mucho más complejas.

Entre 1950 y 1978, la composición del producto interno bruto (PIB) por grandes tipos de actividad económica se modificó sustancialmente. Las actividades secundarias, que incluyen la fabricación de manufacturas, incrementaron su participación relativa en el PIB de 14.6% a 24.1%, mientras que las actividades primarias (agricultura, ganadería, pesca, etcétera) disminuyeron su participación de 37.9% a 26.9% y las terciarias (servicios, gobierno, etcétera) la mantuvieron entre 47.5% y 49.0% (ver cuadro 8).

Tomando en cuenta que en ese mismo lapso el PIB a precios constantes se cuadruplicó, por lo menos, con un crecimiento real del orden de 5.3% anual, el aumento de participación de las actividades secundarias en la composición del producto refleja un fenómeno de indiscutible envergadura. Dicho fenómeno consistió en un proceso acelerado de industrialización que alcanzó tasas\* de crecimiento real del valor agregado superiores al 8% en el decenio 1960-1970 y mayores que 6% en los decenios previo y posterior. Solamente en el período 1960-1978, el valor agregado industrial se cuadruplicó aproximadamente,\* dando origen a multitud de nuevas unida-

\* CEPAL, *La industrialización y los esquemas regionales de cooperación económica* (CEPAL/MEX/74/18), septiembre de 1974, p. 2, y CEPAL, *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1970-1979* (CEPAL/MEX/1016), agosto de 1979, pp. 26 y 31.

## Cuadro 8

Centroamérica: Composición del PIB entre actividades  
primarias, secundarias y terciarias<sup>a</sup>  
(Porcentajes)

	Primarias			Secundarias			Terciarias		
	1950	1960	1978	1950	1960	1978	1950	1960	1978
<i>Centroamérica</i>	37.9	31.9	26.9	14.6	16.3	24.1	47.5	51.8	49.0
Costa Rica	31.5	25.8	19.7	15.6	17.6	27.8	52.8	56.6	52.5
El Salvador	41.9	35.9	26.2	15.8	18.1	25.9	42.3	46.0	47.9
Guatemala	35.5	32.8	28.9	15.0	14.8	20.6	49.5	52.4	50.5
Honduras	46.2	33.5	31.0	12.6	16.9	23.4	41.1	49.6	45.6
Nicaragua	37.4	29.6	28.0	12.1	15.8	27.1	50.5	54.6	44.9

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Precios constantes de 1970.

des productivas. Este proceso de industrialización será considerado más detenidamente y basta por ahora subrayar su resultado en cuanto a la diferenciación y diversificación del aparato productivo.

Tan importante como la diversificación productiva implícita en la industrialización fue la derivada de una enorme ampliación de las exportaciones. Entre 1950 y 1977 el valor de las exportaciones totales se multiplicó por más de 16 veces, reflejo en parte de los incrementos en los precios; pero manifestación también de un aumento muy grande en el volumen de artículos exportados y de la exportación de nuevos productos desde 1950. Exceptuando el comercio intercentroamericano, las ventas al resto del mundo de los países de la región se multiplicaron por 13 en el mismo período, con tasas anuales de crecimiento del orden del 10% (ver cuadro 9).

El volumen de exportaciones de los dos principales productos de Centroamérica, café y banano, creció sostenidamente aunque los precios oscilaron debido al efecto de la multitud de factores que incidieron contradictoriamente: competencia de otros productores, tendencias del consumo en los países importadores, factores climáticos, mecanismos de estabilización de precios, arreglos bilaterales y multilaterales, etcétera. La participación relativa del café centroamericano en las exportaciones totales latinoamericanas de ese producto creció de 12% en 1950 a 21% en 1975 y la del banano de 48% a 58%. En el comercio mundial de bienes, Centroamérica participó en 1950 con 9.4% de las exportaciones totales de café y 34.8% de las de ba-

Cuadro 9

**Centroamérica: Exportaciones de bienes, totales y al resto del mundo**  
*(Millones de dólares a precios corrientes)*

	<i>Exportaciones</i>								<i>Tasas anuales de crecimiento 1950-1977</i>	
	<i>1950</i>		<i>1960</i>		<i>1970</i>		<i>1977</i>		<i>Total</i>	<i>Resto del mundo</i>
	<i>Total</i>	<i>Resto del mundo</i>	<i>Total</i>	<i>Resto del mundo</i>	<i>Total</i>	<i>Resto del mundo</i>	<i>Total</i>	<i>Resto del mundo</i>		
<i>Centroamérica</i>	257.1	249.3	440.1	409.8	1 098.0	811.7	4 093.7	3 303.8	10.8	10.0
Costa Rica	53.7	53.3	85.8	83.4	231.2	185.1	800.5	626.1	10.5	9.6
El Salvador	68.4	65.8	116.8	104.5	228.3	154.5	974.5	759.0	10.3	9.5
Guatemala	78.9	78.6	112.7	107.7	290.2	187.9	1 189.3	966.8	10.6	9.7
Honduras	21.7	18.2	61.9	53.8	109.7	151.7	496.3	452.8	12.3	13.6
Nicaragua	34.4	33.4	62.9	60.4	178.6	132.5	633.1	499.1	11.4	10.5

*Fuente:* CEPAL, con base en cifras oficiales.

nano; las respectivas participaciones en 1977 fueron de 14.4% y 32.1%.\*

A la vez que crecían las exportaciones de los productos tradicionales, se incrementó espectacularmente la producción y venta al exterior de algodón, azúcar y carne. La participación de Centroamérica en las exportaciones totales latinoamericanas de esos productos creció de prácticamente cero en 1950 a 41%, 3% y 30%, respectivamente, en 1975. Las ventas de algodón de Centroamérica al resto del mundo pasaron a constituir el 7% del comercio internacional total en ese rubro.

Además de la agroexportación, crecieron también las exportaciones de productos del mar y de manufacturas. Entre 1950 y 1977 el comercio intercentroamericano, que está constituido principalmente por ventas de artículos manufacturados, había crecido en 100 veces y su participación relativa en las exportaciones totales de los cinco países había aumentado aproximadamente del 3% al 20%.

Todo este aumento y diversificación de las exportaciones tuvo el efecto de disminuir las características monocultivadoras\*\* que tradicionalmente habían tenido las economías centroamericanas. Mientras en 1950 la obtención de divisas dependía como promedio para los países centroamericanos en un 70% de un solo producto (90% para El Salvador; 50% para Nicaragua), en 1970 dicho promedio se había reducido a 36% aunque aumentó un poco en el último decenio debido al incremento en los precios internacionales del café (ver cuadro 10).

En conjunto, no hay duda de que cada una de las economías centroamericanas era al final del decenio de los años 70 mucho menos homogénea que en 1950, más compleja, con nuevos y más diferenciados componentes, más diversificada.

Un mayor grado de diversificación productiva generalmente se asocia a una menor vulnerabilidad económica, particularmente cuando se trata de economías abiertas al comercio internacional y dependientes de su respectivo sector externo, como es el caso de todas las centroamericanas. En la medida en que falle, por cualquier razón, la producción o venta de un sector preponderante de una economía poco diferenciada, o que se reduzcan los precios de los artículos que venda, los efectos nocivos se propagan a toda la actividad, pudiendo originar las más severas depresiones económicas. Cuanto más diversificado sea el aparato productivo mayor capacidad tendrá para compensar las reducciones en la actividad de unos sectores con aumentos en la de otros, o para mantener al menos ciertos niveles de producción y consumo.

Se afirma —y no sin cierto grado de razón— que el comercio intercen-

\* Para datos de exportación véase CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, pp. 27, 67 y 25.

\*\* Véase Murdo MacLeod, *Spanish Central America, 1520-1720*, Berkeley, University of California Press, 1973.

Cuadro 10

Centroamérica: Importancia relativa de los principales rubros de exportación  
(Porcentaje de exportación total de bienes)

	1950		1960		1970		1977	
	<i>Producto principal</i>	<i>Dos productos principales</i>						
<i>Centroamérica</i>	69.2	79.9	55.1	72.4	36.1	52.1	45.5	61.0
Costa Rica	58.7	91.8	51.2	74.8	31.6	60.5	44.8	60.4
El Salvador	90.4	92.5	65.7	79.2	52.9	63.1	62.8	71.4
Guatemala	66.9	76.6	66.2	72.1	34.7	44.0	43.6	55.9
Honduras	68.5	73.6	45.6	64.6	40.1	55.4	33.8	59.1
Nicaragua	50.3	55.5	30.5	53.9	19.1	37.1	32.6	56.9

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

troamericano introdujo un mayor elemento de estabilidad en la generación de divisas, porque las exportaciones intrarregionales no se vieron sometidas a las mismas fluctuaciones de precio que los productos tradicionales de exportación. También resulta evidente que las exportaciones de algodón, azúcar y carne, sumadas a las de café y banano, son en conjunto menos vulnerables en su capacidad de generar divisas, que las de sólo los dos últimos productos. Sin embargo, esto no significa que las economías centroamericanas se hayan hecho menos dependientes.

## 2.2 Mayor dependencia económica

Existe evidencia de que las economías centroamericanas se han hecho más dependientes del exterior en por lo menos tres sentidos: el primero se refiere a la elevación de los coeficientes de importación y exportación; el segundo concierne a la estructura de las importaciones, y el tercero al nivel de endeudamiento externo.

La dependencia implica fundamentalmente una falta de capacidad endógena de autodeterminación. Tener fuera de sí el centro que origina, permite, limita y puede detener los dinamismos propios. La fuente principal de estímulos a la expansión de las economías de la región fue sin duda la demanda de los países que importan sus productos. Fue ella la que originó la ampliación de las exportaciones a que hemos hecho referencia, la que permitió el proceso de industrialización y la que limitó el crecimiento económico de la región cada vez que bajaron los precios de sus productos exportables. Si a ello se añade que los países centroamericanos no producen tecnología ni bienes de capital, ni gran parte de los bienes intermedios que procesan, y que sus ahorros internos son muy limitados, es clara la conclusión de que sus economías son agudamente dependientes.

Ahora bien, ¿qué permite afirmar que esta dependencia se ha hecho mayor durante el período considerado? Los cuadros 11 y 12 presentan la evolución de los coeficientes de exportación e importación de bienes y servicios de las economías centroamericanas, los cuales se han duplicado prácticamente en ese período. Es decir, la proporción de exportaciones en el producto interno bruto o parte de la producción que depende para su venta de mercados exteriores, se ha incrementado de 18.6% en 1950 a 30.4% en 1977. Sin la demanda que permite tales ventas, cerca de un tercio de la producción del área no encontraría mercado y las repercusiones internas de tal eventualidad limitarían enormemente la posibilidad de producir los otros dos tercios. En cuanto a las importaciones, su coeficiente se ha elevado aún más, de 16.3% en 1950 a 33.6% en 1977, lo cual implica que a finales del lapso los países de la región no podían suministrar internamente la tercera parte de la disponibilidad total de bienes y servicios que utilizan o consumen.

## Cuadro 11

Centroamérica: Coeficiente de exportación de bienes y servicios <sup>a</sup>

	1950	1955	1960	1965	1970	1977
<i>Centroamérica</i>	18.6	19.6	17.9	23.0	23.8	30.4
Costa Rica	26.1	25.9	21.4	22.8	28.2	30.8
El Salvador	18.7	20.3	20.4	26.5	24.8	36.6
Guatemala	13.2	13.8	12.6	16.8	18.6	24.5
Honduras	27.5	18.1	20.3	26.8	26.9	38.0
Nicaragua	19.1	30.0	22.5	29.3	24.8	31.5

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Valores corrientes.

## Cuadro 12

Centroamérica: Coeficiente de importación de bienes y servicios <sup>a</sup>

	1950	1955	1960	1965	1970	1977
<i>Centroamérica</i>	16.3	19.9	21.1	26.6	26.0	33.6
Costa Rica	26.5	28.4	26.2	33.3	35.0	35.9
El Salvador	15.3	20.0	24.9	29.0	24.5	37.5
Guatemala	13.1	13.7	14.5	19.5	17.8	26.1
Honduras	18.2	20.8	23.5	26.5	33.9	43.9
Nicaragua	15.9	27.4	25.1	32.4	22.1	37.8

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Valores corrientes.

Para mayor precisión habría que depurar los coeficientes citados del comercio intrarregional; pero aun en ese caso la tendencia sería la misma y no se alterarían significativamente las conclusiones del análisis. Compárese la magnitud de tales índices con los de países menos dependientes como Argentina, Brasil y México, cuyos respectivos coeficientes de exportación eran en 1977 de 11.0%, 5.2% y 8.6% y los de importación 6.6%, 6.7% y 9.0%, respectivamente. En el mismo año, los coeficientes de exportación de Paraguay, Perú y Bolivia eran de 11.6%, 14.1% y 20.1%; y los de importación 21.2%, 17.6% y 27.5%.

La sola magnitud de los coeficientes de exportación e importación no es, desde luego, el único índice de dependencia, ni constituye necesariamente una adecuada medición de la vulnerabilidad de una economía. No

se está presentando aquí un argumento general a favor de la autarquía, la cual es irrealista y absurda en el mundo de ahora. Pero, en el caso centroamericano, dicha magnitud es síntoma de vulnerabilidad porque se combina con otras circunstancias que agravan el cuadro de dependencia.

Por ejemplo, en el caso de las exportaciones, las ventas siguen enormemente concentradas, a pesar de cierta diversificación, en 5 rubros de productos primarios (café, banano, algodón, azúcar y carne) relativamente fáciles de producir, la baja elasticidad de la demanda internacional y la gran inestabilidad en los precios, que los países centroamericanos no pueden controlar. En cuanto a las importaciones, su estructura presenta algunas particularidades que explicamos a continuación.

Durante todo el lapso bajo examen se produjo un cambio en la composición de las importaciones de Centroamérica procedentes del resto del mundo en el sentido de aumentar cada vez más la participación relativa de los bienes necesarios para el funcionamiento del aparato productivo. La importación de bienes de consumo creció también en términos absolutos, particularmente la de bienes duraderos que contribuyeron a modernizar los patrones de vida y consumo de las élites centroamericanas. Pero el proceso de industrialización al que antes se aludió fue en gran medida sustitutivo de importaciones de bienes no duraderos de consumo, lo que redujo el ritmo de crecimiento de tales importaciones a niveles muy inferiores a lo que podrían haber sido sin ese proceso. Por ello, las importaciones de todo tipo de bienes de consumo redujeron su participación relativa en el conjunto de 45.7% en 1950 a 23.4% en 1977 aunque aumentaron absolutamente unas 10 veces. Por otra parte, el mismo proceso de industrialización demandó cada vez más materias primas y otros bienes intermedios que eran importados del exterior y terminados localmente en Centroamérica, lo cual incrementó la participación relativa de las importaciones de este tipo de bienes de 24.4% en 1950 a 34.5% en 1977, con un crecimiento absoluto que las multiplicó por más de 27 veces a precios corrientes. Si a las importaciones de bienes intermedios se añaden las de combustibles y bienes de capital, los tres rubros en conjunto aumentaron su participación relativa de 49.2% a 69.1% en el período considerado (ver cuadro 13).

La referida modificación en la estructura de las importaciones extrarregionales aumentó la dependencia de las economías centroamericanas puesto que el funcionamiento interno de las mismas depende ahora mucho más de tales importaciones. En el presente resulta más difícil contener las importaciones por los mayores trastornos que su reducción ocasionaría. La falta de disponibilidad de bienes intermedios, de combustible y de bienes de capital significaría, en efecto, paralizar grandes segmentos de la actividad económica, con consecuencias catastróficas para la producción, el empleo, la utilización de capacidad instalada, la generación de ingresos, la inversión y el consumo.

Las economías centroamericanas se han hecho también más dependien-

Cuadro 13

Centroamérica: Estructura de las importaciones extrarregionales de bienes  
(Millones de dólares)

	1950		1960		1965		1970		1977	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<i>Total</i>	234.5	100.0	514.2	100.0	889.7	100.0	1 244.2	100.0	4 528.7	100.0
Bienes de consumo	107.3	45.7	151.2	29.4	249.0	28.0	387.4	31.1	1 062.1	23.4
Duraderos	24.7	10.5	58.5	11.4	96.4	10.8	120.5	9.7	377.4	9.6
No duraderos	82.6	35.2	92.7	18.0	152.6	17.2	266.9	21.4	684.7	13.8
Bienes intermedios	57.1	24.4	185.2	36.0	347.1	39.0	453.7	36.5	1 562.6	34.5
Combustibles	17.3	7.4	34.5	6.7	27.4	3.1	43.7	3.5	492.6	10.9
Materiales de construcción	12.0	5.1	34.0	6.6	54.6	6.1	75.6	6.1	251.0	5.6
Bienes de capital	40.8	17.4	106.2	20.7	207.9	23.4	261.8	21.1	1 075.5	23.7
Otros			3.1	0.6	3.7	0.4	22.0	1.7	84.8	1.9

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

tes en un tercer aspecto. La región experimentó una tendencia ascendente en el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ver cuadro 14) que fue cubierta mediante un creciente nivel de financiamiento externo, particularmente desde 1960. La deuda pública externa de los gobiernos y entes autónomos del Estado con organismos internacionales y nacionales de otros países y fuentes privadas de capital se multiplicó por 35 entre 1960 y 1980 (ver cuadro 15). Además, también crecieron notablemente, aunque no se dispone de cuantificaciones precisas sobre ello, la deuda privada externa y la inversión extranjera directa. Esta última fue realizada principalmente por empresas transnacionales atraídas a los sectores manufactureros de la región por el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y los estímulos que ofrecieron los gobiernos a la inversión industrial en materia de protección arancelaria, crédito, infraestructura y exención de impuestos. Naturalmente, todo ello tenía implicaciones adicionales en términos de amortización de la deuda, pago de intereses y regalías, y remisión de dividendos al exterior.

Si bien el monto total de la deuda externa y los correspondientes pagos por servicio de la misma como porcentaje del total de las exportaciones, no parecen ser tan alarmantes en Centroamérica como para otros países de América Latina, la tendencia observada generó nuevos y más robustos vínculos de dependencia con los países exportadores de capital, al no ser ahora la región capaz de sostener tasas aceptables de crecimiento económico sin el concurso de elevados niveles de financiamiento externo.

Quizás el peor efecto de la dependencia haya sido mantener extraordinariamente deprimidos los niveles de ingreso de la mayoría de centroamericanos. Es aquí donde la presente sección se entronca con la anterior. Como las economías de la región no tienen dentro de sí mismas la fuente de su propio dinamismo, como gran parte de su producción no se vende en Centroamérica sino directamente al exterior, poco importa, como mercado, pagar salarios de hambre a quienes producen con su trabajo la riqueza. En tales circunstancias los incrementos de costo que implicarían unos salarios mayores no se traducirían para quienes los pagan en aumento de la demanda y posibilidades de venta para los productos, sino en reducción de las ganancias y en tener que compartir más la utilización de las divisas. Más bien conviene a los propietarios de medios de producción, especialmente a los agroexportadores, mantener los niveles de explotación de la fuerza de trabajo tan altos como sea posible y que el crecimiento económico siga concentrando ingresos en los niveles superiores y excluyendo a las mayorías del disfrute de la civilización.

Cuadro 14

Centroamérica: Valor de las importaciones de bienes y servicios y saldo en la cuenta comercial  
(Millones de dólares a precios corrientes)

	1950		1960		1965		1970		1977	
	Impor- tación	Saldo	Impor- tación	Saldo	Impor- tación	Saldo	Impor- tación	Saldo	Impor- tación	Saldo
Centroamérica	309.1	16.7	588.9	-82.5	1 079.3	-184.6	1 540.6	-226.8	5 521.0	-793.5
Costa Rica	64.8	2.5	124.9	-20.1	213.5	-76.2	361.1	-80.0	1 193.2	-234.2
El Salvador	60.9	13.6	145.8	-28.6	240.3	-25.9	266.1	-5.6	1 107.9	-42.9
Guatemala	83.7	-	158.0	-25.6	270.9	-42.1	379.1	-25.4	1 559.3	-155.4
Honduras	62.0	0.3	69.5	3.1	150.8	-10.7	269.2	-70.4	707.0	-134.5
Nicaragua	37.7	0.3	90.7	-11.3	203.8	-29.7	265.1	-45.4	953.6	-226.7

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

### Cuadro 15

#### Centroamérica: Saldo de la deuda pública externa desembolsada<sup>a</sup> (Millones de dólares)

	1960	1970	1978
<i>Centroamérica</i>	93.1	564.1	3 211.9
Costa Rica	26.3	134.2	962.2
El Salvador	23.6	87.7	322.2
Guatemala	24.2	106.3	373.6
Honduras	14.0	90.1	591.1
Nicaragua	5.0	145.8	962.8

Fuente: Banco Mundial.

<sup>a</sup> Sólo incluye saldo en divisas.

### 3. Latifundismo y minifundismo en el agro



No es por casualidad que los frutos del crecimiento económico se distribuyen de manera tan desigual. Al considerar la estructura del sector que absorbe el 60% de la población económicamente activa de la región dentro del marco de dependencia que configura la particular inserción de Centroamérica en el contexto internacional, se sospecha que difícilmente pudo ocurrir otro tipo de crecimiento. En esta sección se intentará demostrar que, ciertamente, la estructura agraria es una raíz de las características concentradoras y excluyentes del crecimiento económico centroamericano.

### **3.1 Estructura agraria**

El rasgo más sobresaliente de la estructura agraria de los países de la región es la dicotomía latifundio-minifundio; el latifundio dedicado generalmente a cultivos comerciales de exportación, con gran concentración de activos productivos, financiamiento, técnica y canales adecuados de distribución; y el minifundio produciendo, en condiciones generalmente precarias, granos básicos para la alimentación de la población centroamericana.

Según los últimos censos agropecuarios de cada país, más del 80% de la tierra susceptible de usos agropecuarios en Centroamérica está comprendida dentro de propiedades que son demasiado grandes (más de 35 ha) para que una sola familia las cultive eficientemente por sí misma, o son demasiado pequeñas (menos de 7 ha) para proveer un adecuado sustento a una familia normal de 6 miembros (ver cuadro 16).

Más del 70% de la tierra centroamericana está concentrada en unas 70 000 fincas multifamiliares cuyo tamaño promedio es 85 veces mayor que el de las 840 000 fincas subfamiliares que cubren el 10% de la tierra. Es decir, poco más del 5% de las fincas tienen las dos terceras partes del recurso tierra, mientras que la décima parte de la misma está ínfimamente distribuida entre más del 75% de las explotaciones agropecuarias. Si se hiciera una comparación de tamaños entre el 5% mayor y el 50% menor de fincas, cada una de las primeras tendría, en promedio, más de 150 veces la cantidad de tierra que el promedio de las segundas.

No solamente hay una enorme disparidad en el tamaño de las explotaciones sino que, además, las fincas grandes tienen en general las mejores tierras (ver cuadro 17). Así, mientras el 31.6% del suelo comprendido en fincas multifamiliares es potencialmente de uso intensivo (o alto potencial), solamente el 8.7% de la tierra de fincas menores de 4 ha es del mismo tipo.

Cuadro 16

**Centroamérica: Distribución de la tierra por tamaño de fincas**  
(Porcentajes)

	<i>Fincas</i>	<i>Superficie</i>
<i>Centroamérica</i>	100.0	100.0
Menores de 0.7 ha	22.4	0.8
De 0.7 a 7 ha	54.2	9.2
De 7 a 35 ha	17.1	18.3
De 35 a 350 ha	5.8	38.5
De 351 ha en adelante	0.5	33.2

*Fuente:* Según últimos censos agropecuarios de cada país.

Cuadro 17

**Centroamérica: Uso potencial de la tierra, por tamaños  
seleccionados de fincas**  
(Porcentajes)

	<i>Total</i>	<i>Intensivo</i>	<i>Extensivo</i>	<i>Muy exten- sivo</i>	<i>Forestal</i>
Menores de 4 ha	100.0	8.7	20.4	67.4	3.6
De 4 a 35 ha	100.0	19.8	39.7	26.7	13.6
Mayores de 35 ha	100.0	31.6	28.8	11.5	28.2

*Fuente:* SIECA/TAC.

El 67.4% de la tierra de las fincas minúsculas es de bajo potencial (uso muy extensivo), mientras que la tierra de las grandes solamente comprende un 11.5% de ese tipo de suelos.

La desventaja de los pequeños se extiende, adicionalmente, a las formas de tenencia de la tierra (pues gran cantidad de las pequeñas parcelas se cultivan mediante sistemas de renta, colonato, aparcería y otras formas precarias), y a multitud de otros asuntos que inciden en la productividad y el ingreso como son inversiones en obras de riego, drenaje y maquinaria agrícola, crédito, asistencia técnica, almacenamiento y canales adecuados de comercialización, en todo lo cual hay también concentración de recursos que favorece a las fincas multifamiliares (CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, cap. 4).

Los polos de estructura agraria de los países centroamericanos (el latifundio y el minifundio) cumplen funciones especializadas en el aparato productivo. Así, mientras el 95% de la tierra utilizada en minifundios se dedica al cultivo de granos básicos para la alimentación, en las propiedades mayores dicha proporción es de aproximadamente 25%. Precisamente lo contrario ocurre en la producción de artículos de exportación y materias primas para la industria; cuanto más pequeña sea la parcela menor es la proporción de la misma que se dedica a cultivos como algodón, caña de azúcar, café, banano o a la cría de ganado bovino. Más de las dos terceras partes de la producción exportable proceden de fincas mayores de 35 ha y más de la mitad de los granos básicos se produce en parcelas menores de 7 ha.

Además de proveer alimentos para la población centroamericana, el minifundio cumple la función de mantener una reserva de trabajo barato para el período del año en que se intensifican los requerimientos de mano de obra en las grandes fincas, para la recolección de las cosechas de exportación: café, algodón y caña de azúcar. Como es insuficiente el tamaño del minifundio para sustentar permanentemente a una familia, los campesinos que lo cultivan deben complementar sus ingresos para subsistir mediante el trabajo estacional asalariado en las fincas comerciales. El arreglo es entonces perfecto para éstas, las cuales pueden mantener altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo sin cargar con sus costos de subsistencia durante todo el año, ni tener que invertir en facilidades permanentes para el mantenimiento de la misma, como viviendas adecuadas, clínicas y escuelas. A esto mismo se debe el fenómeno de grandes desplazamientos de población trashumante que en los meses de noviembre a febrero, principalmente, va de un lugar a otro en procura de trabajo, con los consiguientes efectos de desintegración familiar.

Las explotaciones comerciales mayores de 35 ha son las principales proveedoras de insumos agropecuarios para la industria y de divisas para la región. Si bien el comercio intrarregional de manufacturas ha venido participando con una proporción creciente de las exportaciones totales de cada país desde el establecimiento del Mercado Común, los rubros agropecuarios todavía constituían en 1978 el 80% de las exportaciones extrarregionales de los cinco países en conjunto y estaban concentradas en los cinco principales productos a los que ya se hizo referencia. Las divisas así generadas se emplean —descontando la fuga de capitales hacia el exterior— en satisfacer la demanda de importación de toda clase de bienes y servicios de aquellos cuyos ingresos les permiten manifestarse en tal demanda.

De las mismas explotaciones comerciales grandes se extrae el excedente que, a través de las ganancias de los propietarios, sirve para generar inversiones, empleos o ingresos en otros sectores de la actividad; también proveen una parte apreciable de los ingresos del fisco mediante los impuestos de exportación. Por ejemplo, se ha calculado para Guatemala que el ingreso rural estimado para 1970 equivalió al 72% del producto agrícola, lo cual indicaría

que un 28% de dicho producto benefició a la población no rural mediante algún tipo de transferencia intersectorial de ingresos.

Lo expresado en esta sección basta para afirmar que el sector agropecuario es en Centroamérica el de mayor capacidad conformadora de toda la sociedad. Absorbe directamente el 60% de la población económicamente activa de la región, alimenta a sus habitantes, provee insumos para la actividad industrial, constituye la fuente principal de extracción de excedentes, proporciona de manera directa la mayor parte de divisas para Centroamérica y sustenta, por tanto, su capacidad importadora. Pero la forma en que todo ello se realiza está determinada por la estructura interna del sector y ésta se caracteriza por un profundo desequilibrio en la distribución de todo tipo de recursos, a partir de una extrema desigualdad en la propiedad de la tierra, que posibilita y fomenta relaciones de explotación entre, por una parte, los grandes propietarios, y por otra, los minifundistas y la creciente población rural sin tierras.

Por tanto, no es de extrañar que la distribución del ingreso en los países centroamericanos tenga características similares a la distribución del ingreso agrícola y que esta última presente una estrecha correlación con la posesión de la tierra (ver cuadro 18). La situación de Costa Rica tiende a confirmar la regla. En ese país existe una estructura agraria algo diferente a la de los demás países debido a la importancia económica y social de los pequeños y medianos productores de café de la meseta central. Se ha argumentado\* lúcidamente que Costa Rica es diferente en muchos sentidos, incluyendo a su sistema político, a causa de cierto "igualitarismo básico" que ha existido por mucho tiempo en su estructura agraria. Puede apreciarse que tanto el ingreso agrícola por persona en el sector, como en el estrato inferior de ingresos, son en Costa Rica más de dos veces los correspondientes al promedio de la región.

En el cuadro 18 se muestra que las tres cuartas partes de la población rural en Centroamérica (aquellos que no poseían tierra o cultivaban minifundios) obtuvieron en 1970 un ingreso agrícola por habitante de 49 dólares anuales. Este ingreso es similar a los menores en el mundo, incluidos los países africanos y asiáticos más pobres. Afecta, además, a casi la mitad de la población centroamericana. Es fácil explicarse, entonces, por qué las mediciones de la desnutrición realizadas por el INCAP indican que aproximadamente la mitad de la población centroamericana se encuentra severamente desnutrida.

### 3.2 Crecimiento agropecuario

El crecimiento agropecuario en el período 1950-1977 también señala un

\* Ver Vega Carballo, José Luis, "Democracia y dominación en Costa Rica", en *Centroamérica en crisis*, México, El Colegio de México, 1980.

### Cuadro 18

**Centroamérica: Ingreso medio agrícola por habitante del medio rural,  
por estratos socioeconómicos, 1970**  
(Pesos centroamericanos de 1965)

	<i>Centro- américa</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>
Total de la población rural	124 <sup>a</sup> (100)	258 (100)	119 (100)	84 (100)	112 (100)	136 (100)
Población sin tierra y en fincas menores de 4 ha	49 (76)	101 (70)	33 (86)	35 (86)	40 (65)	101 (58)
De 4 a 35 ha	172 (18)	258 (19)	318 (11)	131 (14)	132 (30)	133 (25)
De más de 35 ha	952 (6)	1 265 (11)	2 111 (3)	1 392 (3)	931 (5)	254 (17)

Fuente: SIECA/FAO.

<sup>a</sup> Los números entre paréntesis se refieren al porcentaje de la población existente en cada uno de los estratos.

patrón similar al del crecimiento económico general de los países centroamericanos. Si bien el segundo procedió con tasas anuales (5.3 %) un tanto superiores al primero (4.3 %), éste fue suficiente para superar el ritmo de crecimiento agropecuario de la mayor parte de los países de América Latina, incluyendo a los del Caribe, los del Grupo Andino y a los del Grupo del Río de la Plata. En el cuadro 19 se indican las tasas de crecimiento del producto interno bruto de la agricultura, a precios constantes de 1970, para cada uno de los países centroamericanos y toda la región, por períodos. La evolución de la frontera agrícola o espacio agroeconómico utilizado en aquella expansión se muestra en el cuadro 20.

Tres rasgos del crecimiento agropecuario de la región muestran que dicho crecimiento es hijo de la estructura agraria; que es engendro natural de la distribución de tierra que prevalece en el agro centroamericano. El primer rasgo es la notable diferencia entre las tasas de crecimiento de productos de exportación versus las de producción de alimentos; el segundo es la irracionalidad en el uso del recurso tierra manifestada por la sobreutilización de suelos de bajo potencial simultáneamente con la subutilización de suelos de alto potencial; el tercero se encuentra en las características del problema de subempleo y desempleo de la fuerza de trabajo en las zonas rurales.

Entre los períodos 1950-1954 y 1975-1976 la producción de alimentos\* creció en Costa Rica 130 %, en El Salvador 116 %, en Guatemala 154 %, en Honduras 68 % y en Nicaragua 148 %. Los respectivos porcentajes de crecimiento de la producción agropecuaria exportable\* fueron mayores para todos y cada uno de los países: Costa Rica 142 %, El Salvador 188 %, Guatemala 309 %, Honduras 102 % y Nicaragua 337 %. ¿A qué se debe esta coincidencia unánime? El siguiente párrafo de CEPAL,\* notoriamente centrado en las características de la estructura agraria, ofrece una explicación convincente:

- 1) "Las fincas grandes tienen posibilidades para producir más que las pequeñas —en volumen y valor— no sólo por su extensión, sino porque poseen en general las mejores tierras;
- 2) La pauta dominante de todos los países de la región es que las fincas pequeñas y medianas tienden a especializarse en la producción de alimentos para el consumo interno, mientras que las multifamiliares, en productos para la exportación de mayor valor unitario;
- 3) El progreso tecnológico se ha concentrado en las actividades de exportación y, por lo tanto, en las empresas multifamiliares; no obstante la creciente utilización de fertilizantes en las unidades subfamiliares y familiares, persiste todavía un claro dualismo tecnológico en la agricultura centroamericana;
- 4) Otros factores acumulativos de desigualdad, como el acceso a incen-

\* Ver CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, pp. 63 y 84.

Cuadro 19

Centroamérica: Tasas de crecimiento del producto interno bruto de la agricultura<sup>a</sup>

<i>Período</i>	<i>Centro- américa</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Sal- vador</i>	<i>Gua- temala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>
1955-1959/1950-1954	1.3	2.2	4.2	2.4	1.7	4.1
1960-1964/1955-1959	5.8	5.2	4.7	4.8	1.6	4.2
1965-1969/1960-1964	4.8	5.3	2.2	4.0	7.9	7.4
1970-1974/1965-1969	4.6	6.2	4.0	6.0	2.3	2.6
1975-1977/1970-1974	5.0	2.7	5.0	6.9	0.4	6.9
Promedios	4.3	4.3	4.0	4.8	2.8	5.0

*Fuente.* CFPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Calculadas sobre el producto interno bruto agrícola a precios de 1970.

## Cuadro 20

Centroamérica: Evolución del espacio agroeconómico (frontera agrícola)  
(Millones de hectáreas)

	1950 <sup>a</sup>	1970 <sup>b</sup>	1975 <sup>c</sup>	Aumento relativo (%) 1950-1975
<i>Centroamérica</i>	11.9	14.5	16.2	36
Costa Rica	1.8	2.7	3.1	72
El Salvador	1.5	1.6	1.6	11
Guatemala	3.7	3.8 <sup>d</sup>	4.1	11
Honduras	2.5	2.5	2.5	—
Nicaragua	2.4	3.9	5.0	109

Fuente: SIECA/FAO.

<sup>a</sup> Con base en datos de los censos agropecuarios de principios de la década.

<sup>b</sup> Estimaciones de SIECA/FAO.

<sup>c</sup> Estimaciones con base en los censos agropecuarios de principios de la década de los setenta y otros datos oficiales.

<sup>d</sup> Estimaciones con base en datos de SIECA/FAO para 1970.

tivos económicos, especialmente el crédito, y el acceso a la capacidad empresarial”.

A lo anterior puede agregarse el punto antes señalado de que en la lógica de la producción para el mercado no cabe el hambre de los sectores desnutridos por la sencilla razón de que su capacidad para demandar es tan baja como sus ingresos. La producción se orienta entonces a satisfacer la demanda extranjera y la local de los sectores de altos ingresos.

El patrón de intensidad en el uso del recurso tierra se caracteriza en Centroamérica por una sobreutilización de suelos de bajo potencial en los minifundios y la subutilización de tierras de alto potencial en las fincas de mayor dimensión. En el período considerado las fincas subfamiliares incrementaron la utilización del suelo hasta cultivar intensivamente más de la mitad de las peores tierras de que disponían a mediados de los años 70. Las fincas multifamiliares, en cambio, dedicaron hasta un 56 % de su disponibilidad de tierras de alto potencial (uso muy intensivo) para siembra de pastos. La cantidad total de tierra de alto potencial que las grandes fincas utilizan para pastos es el triple del área de alto potencial cultivada con granos básicos en las fincas pequeñas y medianas (hasta 35 ha) en conjunto.\*

Es fácil descubrir en la estructura agraria las razones de esta patente

\* CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, p. 85.

irracionalidad —ya sea por exceso o por ociosidad— en el uso de la tierra. Mientras al latifundista, frecuentemente radicado en la ciudad, no le apremia la necesidad, la difícil lucha del minifundista por la supervivencia le obliga a echar mano de cualquier recurso disponible, incluso las tierras de peor calidad cuyo agotamiento se agrava progresivamente con el cultivo intenso.

La situación de subempleo y desempleo de la población rural ha venido también agravándose con el transcurso del tiempo hasta representar a mediados del decenio de los años 70 más del 40 % del total de la fuerza de trabajo agrícola, o número de días-hombre disponible para los sectores agropecuarios de la región (CEPAL/MEX/ODE/ 34, enero de 1980, p. 86).

En el minifundio es por definición una parcela insuficiente para proveer empleo productivo permanente a una familia. Si a ello se añade el hecho del rápido crecimiento demográfico (el cual tiene, por cierto, sus propias vinculaciones de causa y efecto con la estructura agraria, como argumentaremos posteriormente), tendremos una presión de la población rural sobre la escasa tierra disponible en el sector minifundista que incrementa cada vez más el excedente de trabajadores disponible para laborar en las grandes explotaciones comerciales. Pero éstas subutilizan las tierras, tienden a emplear cada vez menos colonos permanentes\* y modifican continuamente sus coeficientes tecnológicos en desmedro del factor trabajo mediante la creciente utilización de maquinaria agrícola ahorradora de mano de obra.\*\*

Es interesante señalar, respecto a esto último, que no todo progreso tecnológico transferido indiscriminadamente a contextos con diferentes dotaciones relativas de factores redundan en beneficios para la población del país que lo adopta.\*\*\* Cabe aquí la distinción entre mejoras tecnológicas agrícolas que elevan el empleo y los rendimientos por hectárea (como riego y drenaje, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, control biológico de plagas, etcétera), las cuales son claramente deseables en el contexto centroamericano, y aquellas que solamente reducen la cantidad de trabajo necesario para obtener determinada producción, sin aumentar los rendimientos por hectárea (como es el caso de la mayor parte de maquinaria agrícola). Este último tipo de tecnología, aplicada masivamente en Centroamérica, no tiene efectos favorables sobre la producción global sino más bien incrementa el desempleo y concentra más el ingreso a favor de los propietarios de la tierra y el capital.

El crecimiento de la población rural, en interacción con la estructura

\* Este es, al menos, el caso de El Salvador. Ver Simon Lawrence R. y Stephens, James C., *El Salvador Land Reform 1980-1981*, Boston, Oxfam America, 1981.

\*\* OEA et al., *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*, San José, EDUCA, 1976, p. 62.

\*\*\* Ver Mayorga Quirós, Román, "Eficiencia y justicia en la utilización de tecnología", en *Estudios Centroamericanos* (ECA), San Salvador, Universidad Centroamericana, enero-febrero de 1978.

agraria, ha generado así una creciente proletarización del trabajo agrícola en Centroamérica y un rápido agravamiento de los índices de subempleo y desempleo. En algunas regiones de alta densidad demográfica, como El Salvador, el problema ha adquirido proporciones gigantescas. Se calcula\* para ese país que el porcentaje de población rural sin tierra ha crecido de 12% en 1960 a 60% en 1980 y que la capacidad productiva ociosa de esa población excedió el 50% del total en los últimos años del decenio de 1970.

Con índices tan altos de desempleo abierto y disfrazado como existen en Centroamérica, la retribución del factor trabajo puede ser deprimida a voluntad por los propietarios de la tierra y el capital. La distribución de la tierra es, en esas circunstancias, aún más determinante de la distribución del ingreso agrícola.

\* Ver *El Salvador Land Reform*, op. cit., p. 5, y Melvin Burke, *El sistema de plantación y la proletarización del trabajo agrícola en El Salvador*, ECA, septiembre-octubre de 1976, p. 476.

## 4. Industrialización con desempleo en las ciudades



Un fenómeno de considerable importancia en el crecimiento de Centroamérica en los tres decenios posteriores a 1950 ha sido el proceso de urbanización e industrialización del área. Durante ese lapso la población urbana creció de 1.3 a 8.9 millones de personas (ver cuadro 1) y la de las ciudades capitales, que apenas superaba el 10% del total en 1950, se incrementó a casi el 20% en 1980, lo cual representa un aumento de más de cuatro veces en su magnitud absoluta. La urbanización estuvo acompañada de un notable desarrollo de la infraestructura física, particularmente en energía, transportes y comunicaciones (ver cuadro 21) y de un creciente suministro de los servicios básicos urbanos.

Paralelamente a la urbanización —a la vez causa y efecto de la misma— se dio un incipiente, pero muy dinámico, proceso de industrialización, estimulado por el ensanchamiento del mercado que generó el programa de integración económica centroamericana, y principalmente centrado en la sustitución de importaciones extrarregionales de bienes de consumo no duradero. Asociado a la industrialización creció también, en número y en importancia, el proletariado de base urbana; pero debido al crecimiento de la población de las ciudades a tasas mayores que la capacidad del sistema para ofrecer empleo productivo, han crecido a ritmos aún más rápidos los sectores populares urbanos no obreros, generando mucho desempleo e hipertrofiando el sector terciario de la economía con una serie de actividades de escasa o nula productividad.

En la presente sección se esbozarán los principales rasgos de ese proceso de industrialización y se intentará mostrar de qué manera sus principales limitaciones, así como el desmedido crecimiento demográfico de la región, hunden ambos sus raíces en las características concentradoras y excluyentes del crecimiento económico general de los países centroamericanos.

#### **4.1 El proceso de industrialización**

La industrialización procedió rápidamente en Centroamérica. En el decenio 1950-1960 el producto bruto industrial creció a una tasa promedio anual de 6.1%, se elevó dicha tasa a 8.4 entre 1960 y 1970 y volvió en el período 1970-1977 a sus niveles anteriores, 6.2%. Ninguno de los países, en ninguna de las etapas de todo el lapso, creció a menos de 4.6% anualmente y algunos países alcanzaron en el período 1960-1967 ritmos de

Cuadro 21

## Centroamérica: Dotación de infraestructura básica

	<i>Carreteras pavimentadas (km)</i>		<i>Número de teléfonos por 1 000 habitantes</i>		<i>Generación eléctrica (GWh)</i>		<i>Capacidad portuaria (TM)</i>	
	<i>1958</i>	<i>1975</i>	<i>1950</i>	<i>1977</i>	<i>1950</i>	<i>1977</i>	<i>1950</i>	<i>1977</i>
<i>Centroamérica</i>	<i>3 391</i>	<i>8 909</i>	<i>4.6</i>	<i>11.6</i>	<i>390.2</i>	<i>5 692.9</i>	<i>3 754</i>	<i>10 811</i>
Costa Rica	855	1 939	10.8	37.0	157.8	1 677.1	625	2 644
El Salvador	916	1 408	4.6	10.5	65.7	1 233.1	542	1 771
Guatemala	970	2 638	3.2	7.2	91.0	1 201.9	1 246	2 075
Honduras	109	1 327	3.3	5.1	50.4	560.3	867	2 319
Nicaragua	541	1 597	4.4	12.1	23.3	1 020.5	474	2 002

*Fuente:* CEPAL, con base en cifras oficiales.

crecimiento anual superiores al 10% a precios constantes (ver cuadro 22).

Desde 1960, cuando la marcha de la industrialización se aceleró notablemente, el valor agregado industrial se cuadruplicó aproximadamente, a precios de 1970, en 18 años (ver cuadro 23).

Como resultado de crecimientos más rápidos de la producción industrial que del producto interno bruto global de la región, la relación porcentual entre ambas magnitudes o grado de industrialización se elevó de 12.2% en 1950 a 18.5% en 1977. Costa Rica era al final del período el país centroamericano con mayor grado de industrialización (22.4%) y Honduras el de menor grado (15.7%). En magnitudes absolutas Guatemala tenía el sector industrial mayor de la región, con una producción equivalente a poco más de un tercio del total; el de Honduras era el menor y su producción sólo superaba ligeramente la décima parte del producto bruto industrial del área (ver cuadro 22).

En general, las tasas de crecimiento industrial fueron en Centroamérica un tanto superiores al conjunto latinoamericano. Sin embargo, debe notarse que la industrialización de Centroamérica en el período considerado se inició a partir de niveles sumamente bajos y fue sólo incipiente al compararla con la de otros países latinoamericanos. Así, mientras el grado de industrialización alcanzado por los países centroamericanos era en conjunto de 18.5% en 1977, el mismo coeficiente para toda América Latina en el mismo año era de 25.8%, el de Brasil 29.9% y el de Argentina 35.5%. Lo mismo puede afirmarse si se toma como índice de industrialización el producto industrial por habitante; mientras en Centroamérica pasó de 35 dólares en 1950 a 99 en 1977 (a precios de 1970), en toda América Latina se incrementó de 88 a 225 en el mismo lapso. El producto industrial por persona (a precios de 1970) era, en Centroamérica, sólo el 44% del conjunto latinoamericano al final de ese período y manifestaba notables diferencias de nivel entre países (Costa Rica, 204 dólares; Honduras, 53 dólares).\*

También fue incipiente la industrialización de Centroamérica si se considera el grado de diversificación del aparato industrial. Durante el período bajo examen ocurrió ciertamente un paulatino cambio y diversificación de estructuras industriales de cada uno de los países y de la región en conjunto (ver cuadro 24), pero al final del lapso las industrias de bienes de consumo no duraderos producían todavía el 70.1% del valor agregado total del sector, y el 84.5% de la producción de tales industrias (cerca del 60% del total) estaba concentrado en alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado. Las industrias de bienes intermedios (principalmente papel, químicos y minerales no metálicos) producían el 21.2% del total del sector y las de bienes de consumo duraderos y de capital solamente el 8.7%.

\* Véase CEPAL, *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1970 a 1979*, CEPAL/MEX/1016, agosto de 1979, pp. 10-15.

**Cuadro 22**

**Centroamérica: Ritmos de crecimiento industrial, por períodos,  
1950-1977<sup>a</sup>**

*(Porcentajes)*

<i>Período</i>	<i>Centro- américa</i>	<i>Guate- mala</i>	<i>El Sal- vador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nica- ragua</i>	<i>Costa Rica</i>
<b>A. Tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto total</b>						
1950-1960	4.6	3.8	4.6	3.3	5.2	7.2
1960-1967	6.2	5.1	6.7	3.4	8.7	6.7
1967-1970	5.3	6.6	3.3	8.1	3.7	6.9
1960-1970	5.9	5.6	5.7	4.8	7.2	6.7
1970-1977	5.4	6.1	5.2	4.4	4.0	6.1
<b>B. Tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto industrial</b>						
1950-1960	6.1	4.6	5.5	7.0	7.3	8.0
1960-1967	9.3	7.7	10.5	7.1	12.8	8.9
1967-1970	6.3	7.4	3.0	6.1	7.2	8.7
1960-1970	8.4	7.7	8.2	6.8	11.1	8.8
1970-1977	6.2	6.6	5.4	7.1	5.0	6.9
<b>C. Grado de industrialización</b>						
1950	12.2	11.8	13.5	8.1	13.3	15.0
1960	13.9	12.8	14.6	11.2	16.0	16.2
1967	17.0	15.1	18.6	12.8	20.7	18.8
1970	17.6	15.5	18.4	13.6	22.9	19.6
1977	18.5	16.0	19.4	15.7	20.3	22.4
<b>D. Participación de cada país en el producto bruto industrial de Centroamérica</b>						
1950	100.0	39.6	22.6	9.5	12.4	15.9
1960	100.0	34.8	21.6	10.4	14.0	19.2
1967	100.0	31.4	23.3	9.0	17.5	18.8
1970	100.0	32.2	21.0	9.0	17.9	19.9
1977	100.0	34.5	19.0	11.6	15.1	19.8

*Fuente:* CEPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Cifras originales expresadas en pesos centroamericanos a precios de 1960: A, B y E, costos de factores; C y D, a precios de mercado.

Cuadro 23

## Centroamérica: Valor agregado y valor bruto de la producción industrial

(Millones de pesos centroamericanos de 1970)<sup>a</sup>

	Valor agregado a precios de mercado				Valor bruto de la producción			
	Balance				Balance			
	Total	De consumo no duraderos	Intermedios	De consumo duraderos y de capital	Total	De consumo no duraderos	Intermedios	De consumo duraderos y de capital
<b>Centroamérica</b>								
1960	436.87	376.83	39.48	20.56	1 008.62	881.27	92.99	34.36
1970	959.84	715.02	155.48	89.34	2 262.77	1 680.18	381.26	201.33
1975	1 236.62	672.00	249.32	115.30	3 010.52	2 113.11	635.94	261.47
1978 <sup>b</sup>	1 552.55	1 088.88	328.64	135.03	3 764.94	2 618.75	830.84	315.35
<b>Guatemala</b>								
1960	152.90	135.80	12.70	4.40	366.80	325.40	32.10	9.30
1970	322.20	238.70	41.60	41.90	798.40	596.90	100.20	101.30
1975	406.10	290.60	68.40	47.10	1 001.50	727.20	160.70	119.60
1978 <sup>b</sup>	535.50	383.40 <sup>c</sup>	98.55	53.55 <sup>c</sup>	1 288.44	930.25 <sup>c</sup>	229.35 <sup>c</sup>	128.84
<b>El Salvador</b>								
1960	91.17	74.83	9.48	6.86	188.12	164.17	17.79	6.16
1970	193.84	144.92	35.68	13.24	399.34	302.18	70.96	26.20
1975	247.22	161.70	64.62	20.90	589.91	301.21	163.64	45.06
1978 <sup>b</sup>	295.50	191.00 <sup>c</sup>	79.00 <sup>c</sup>	25.50 <sup>c</sup>	715.10	458.00 <sup>c</sup>	198.00 <sup>c</sup>	59.10
<b>Honduras</b>								
1960	52.50	44.50	4.50	3.50	117.20	98.90	9.50	8.80
1970	103.70	80.00	16.90	6.80	273.30	196.00	58.70	18.60
1975	133.30	102.40	21.70	9.20	366.00	265.80	74.30	25.90
1978 <sup>b</sup>	179.50	143.60	28.80	7.10	493.10 <sup>b</sup>	374.90	98.60	19.60
<b>Nicaragua</b>								
1960	56.70	51.50	4.10	1.10	124.40	109.00	13.00	1.60
1970	159.20	123.00	26.70	9.50	373.23	282.50	71.30	19.43
1975	209.30	150.90	42.10	16.30	494.31	346.00	116.00	32.31
1978 <sup>b</sup>	234.14	170.74	47.16	16.24	553.65	391.07	130.52	32.06
<b>Costa Rica</b>								
1960	83.60	70.20	8.70	4.70	212.10	183.00	20.60	8.50
1970	180.90	128.40	34.60	17.90	418.50	302.60	80.10	35.80
1975	240.70	166.40	52.50	21.80	558.70	392.90	121.30	44.50
1978 <sup>b</sup>	307.91	200.14	75.13	32.64	714.65 <sup>b</sup>	464.53	174.37	75.75

Fuente: CIPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Al tipo de cambio.<sup>b</sup> Cifras preliminares.<sup>c</sup> Estimadas con base en la tendencia y la estructura.

Cuadro 24

## Centroamérica: Estructuras industriales nacionales y de la región

(Porcentajes)<sup>a</sup>

	<i>Industrias de bienes de consumo no duraderos</i>				<i>Industrias de bienes intermedios</i>				<i>Industrias de bienes de consumo duraderos y de capital</i>			
	1960	1970	1975	1978	1960	1970	1975	1978	1960	1970	1975	1978
<i>Centroamérica</i>	86.3	74.5	70.5	70.1	9.0	16.2	20.2	21.2	4.7	9.3	9.3	8.7
Guatemala	88.8	74.1	71.6	71.6	8.3	12.9	16.8	18.4	2.9	13.0	11.6	10.0
El Salvador	82.1	74.8	65.4	64.7	10.4	18.4	26.1	26.7	7.5	6.8	8.5	8.6
Honduras	84.8	77.1	76.8	80.0	8.6	16.3	16.3	16.0	6.6	6.6	6.9	4.0
Nicaragua	90.0	77.3	72.1	72.9	7.2	16.8	20.1	20.2	1.9	5.9	7.8	6.9
Costa Rica	84.0	71.0	69.1	65.0	10.4	19.1	21.8	24.4	5.6	9.9	9.1	10.6

Fuente: CEPAL, a base de cifras a precios constantes de 1970.

<sup>a</sup> Sobre el valor agregado total.

¿Cuáles fueron las principales fuentes de dinamismo de este proceso centroamericano de industrialización? Antes de 1960, la condición industrial de las economías centroamericanas era básicamente prefabril, caracterizada por la producción de artículos para el consumo interno de cada país en industrias artesanales y en un estrato fabril tradicional muy pequeño. En el decenio de 1950 a 1960 ocurrió gran parte de la recuperación de los efectos de la segunda guerra mundial en las economías capitalistas que importan los productos básicos de exportación de Centroamérica. Consecuentemente, se elevaron la demanda y los precios de tales productos y la producción centroamericana de los mismos. El aumento de ingreso generado por el sector exportador, aunque muy concentrado, ensanchó en cierta medida el mercado interno de cada país y ello permitió la gestación e inicio de un proceso acelerado de industrialización para sustituir con producción local algunas de las importaciones que provenían de fuera del área.

Antes de 1960, las evidentes ventajas en diversificar el aparato productivo con producción para el consumo local no tenían posibilidades de prosperar en los países centroamericanos a causa de la limitada dimensión de sus mercados, individualmente considerados. No obstante, en el decenio de 1950 se advirtió la posibilidad de enfrentar ese problema mediante un programa de integración económica que fusionara los cinco pequeños mercados e hiciera posible la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo. En el transcurso de esos diez años se realizaron numerosos estudios sobre integración, se establecieron instituciones regionales y organismos de cooperación, se suscribieron varios tratados bilaterales de libre comercio y los primeros multilaterales. Esta etapa preparatoria del Mercado Común Centroamericano concluyó en diciembre de 1960 con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana que dio inicio a la industrialización acelerada.

En el decenio de 1960 se estableció el libre comercio para casi todos los productos originarios de la región y un arancel común para los artículos importados de terceros países, se crearon instituciones para administrar y promover la integración, se expandieron armonizadamente la red vial y el sistema centroamericano de telecomunicaciones, se establecieron mecanismos monetarios para facilitar los pagos en monedas locales y se adoptó un conjunto de instrumentos fiscales de fomento industrial. El comercio intrarregional de manufacturas se multiplicó por 10 en el decenio y las tasas de crecimiento industrial se elevaron al 8.4 % anual en la región. Ya hemos indicado cómo se modificó sustancialmente la composición de las importaciones extrarregionales en el sentido de disminuir la participación relativa de aquellos bienes cuya importación fue crecientemente sustituida por producción regional (ver de nuevo el cuadro 13).

La industrialización de Centroamérica consistió fundamentalmente en un proceso de sustitución de importaciones, que en gran medida debió su dinamismo a la combinación de dos factores: la favorable coyuntura exter-

na para los niveles de demanda y precios de los productos básicos de exportación y el conjunto de estímulos a la industrialización que se derivaron del programa de integración económica. Entre estos últimos fueron de particular importancia la creación de una zona de libre comercio en Centroamérica, el establecimiento de un arancel común —de índole proteccionista— para importaciones procedentes de fuera de la región y el otorgamiento de amplios incentivos fiscales o exención de toda clase de impuestos al establecimiento de industrias.

Manifestación clara de que, en efecto, los dos factores mencionados dinamizaron el proceso de industrialización fue la pérdida de impulso que experimentó el crecimiento industrial a fines del decenio de los años 60, cuando bajaron los precios internacionales de los productos de exportación y se estancó el movimiento integrador de la región. En esos años se comenzó a observar señales de debilitamiento de todo el proceso, concretizadas en cierta disminución del dinamismo del intercambio intrarregional de manufacturas, saturación parcial de mercados, crecientes dificultades para encontrar oportunidades adicionales de sustitución de importaciones de fuera del área (una vez que se habían explotado las oportunidades “fáciles”), tendencia incipiente a sustituir importaciones procedentes de otros países de la región con producción nacional, reducciones en tasas de crecimiento industrial y del PIB, disputas sobre la distribución de costos y beneficios de la integración entre países. Asimismo, se notaron tendencias a la intervención unilateral de los gobiernos en la protección de sus respectivas balanzas de pagos, que se vieron presionadas no sólo por la baja de precios de los productos básicos de exportación sino por el creciente peso del servicio de la deuda externa, tanto pública como derivada de las inversiones extranjeras directas que el mismo proceso había contribuido a generar. En ese contexto se produjo el conflicto bélico entre Honduras y El Salvador, en 1969, que vino a detener formalmente la marcha de la integración.

Tales dificultades ejercieron su influencia limitante con más fuerza en el decenio de 1970 a 1980, período en que a los anteriores problemas se añadieron los inflacionarios y los derivados del alza de los precios de los energéticos importados. Subyacentemente a todas esas limitaciones se encuentra el carácter dependiente de las economías centroamericanas y las características concentradoras y excluyentes de su crecimiento.

Anteriormente se ha tratado el fenómeno de la dependencia y basta aquí subrayar, con referencia a la industrialización, que prácticamente todos los bienes de capital y toda la tecnología requeridos por ese proceso han sido importados de fuera de la región, que el mismo ha entrañado una creciente utilización de insumos intrarregionales sin los cuales la industria centroamericana no podría operar (ver cuadro 25) y que los sectores fabriles de la región se han visto inundados de empresas e intereses transnacionales, al amparo de una desorbitada competencia entre países por ofrecer mayores

Cuadro 25

Centroamérica: Utilización de insumos a nivel de ramas del sector industrial  
(Porcentajes)<sup>a</sup>

CHU	Origen de los insumos															
	Costa Rica 1975				El Salvador 1975				Honduras 1975				Guatemala 1976			
	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo
31 Alimentos, bebidas y tabaco	59.0		3.0	26.0	100.0	70.5	3.2	26.3	100.0	73.8	4.4	21.8	100.0	84.7	2.7	12.6
32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	20.0	11.0		35.0	100.0	55.7	4.2	40.1	100.0	37.5	17.9	44.6	100.0	59.3	7.6	33.1
33 Industria de la madera	43.0		1.0	19.0	100.0	40.5	23.3	28.2	100.0	89.8	0.9	9.3	100.0	91.5	0.4	8.1
34 Fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales	13.0		2.0	67.0	100.0	12.6	12.8	74.6	100.0	0.9	3.3	95.8	100.0	27.1	2.6	70.3
35 Fabricación de sustancias químicas	12.0		6.0	65.0	100.0	7.1	4.2	88.7	100.0	5.3	1.7	93.0	100.0	8.0	4.6	87.4
36 Minerales no metálicos	-		-	-	100.0	79.1	13.4	7.5	100.0	75.2	0.3	24.5	100.0	54.0	0.9	45.1
37 Metálicas básicas	-		-	-	100.0	34.8	0.1	65.1	-	-	-	-	-	-	-	-
38 Metalmecánica	14.0		3.0	63.0	100.0	26.1	4.3	69.6	100.0	6.9	3.5	89.6	100.0	14.9	3.2	81.9
39 Diversas	-		-	-	100.0	21.2	0.6	78.2	100.0	27.3	17.2	65.5	100.0	25.7	9.4	64.9

Fuentes: Costa Rica: *Incentivos y exoneraciones fiscales* (CUPAL, MEX, 12/70/C/3). Los datos se refieren a la estructura del costo de producción de las industrias acogidas al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y a la Ley de Fomento Industrial.

El Salvador: A base de las estimaciones de PIB ALC, a partir de cifras contenidas en la *Encuesta anual del Ministerio de Economía* a empresas acogidas al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y a la Ley de Fomento Industrial.

Honduras: *Investigación Industrial 1975*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, octubre 1977.

Guatemala: *El sector industrial de Guatemala, 1960-1976*, Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, sección de Desarrollo Industrial y Minero, enero de 1978.

<sup>a</sup> A base de valores corrientes.

incentivos fiscales a la inversión extranjera.\* Tales circunstancias de dependencia hacen el proceso de industrialización particularmente vulnerable a factores externos incontrolables; cualquier cosa que reduzca la capacidad para importar o deteriore los términos de intercambio, como la baja en los precios de los productos de exportación o el aumento de los costos de los energéticos, por ejemplo, no puede sino debilitar mucho el crecimiento industrial, como en efecto ocurrió en Centroamérica desde finales de los años 60.

Al fondo de la cuestión está el patrón general del crecimiento económico centroamericano. Como éste ha concentrado cada vez más ingresos en los sectores superiores de ingresos, fomentando en ellos formas cada vez más sofisticadas de consumo, las limitaciones consecuentes en el ahorro se traducen en limitaciones en la capacidad de invertir y, por tanto, en un crecimiento menor al que habría sido posible sin esos niveles y estilos de consumo. Por otra parte, como el crecimiento ha excluido a vastos segmentos de la población centroamericana de la posibilidad de manifestarse en la demanda y satisfacer sus necesidades, hasta las más elementales, ello se ha traducido en rápidas saturaciones de los mercados que podrían absorber la producción industrial centroamericana y en severas limitaciones a la posibilidad de continuar con las mismas tasas altas el proceso de industrialización.

Es verdad que han existido numerosas fallas en la política industrial como la indiscriminada prodigalidad y desorden en el otorgamiento de incentivos fiscales (lo cual tiene, desde luego, efectos nocivos para la carga tributaria y para la coherencia de lo que se pretende lograr en materia industrial); la ausencia de una programación que distribuya racionalmente los proyectos y haga posible el establecimiento de industrias básicas de escala regional; la obsolescencia del arancel externo, que protege excesivamente a industrias de bienes de consumo establecidas por mucho tiempo y desprotege generalmente la producción de bienes intermedios. Pero los obstáculos principales para continuar profundizando el proceso de industrialización hacia los insumos y hacia un grado mayor de diversificación de la estructura industrial no radican tanto en los matices de la política propiamente industrial, como en las limitaciones básicas de la insuficiencia de ahorros y de mercados. Superar de verdad tales limitaciones implicaría corregir de raíz el carácter concentrador y excluyente del crecimiento económico general de la región centroamericana.

## 4.2 Aumento del desempleo

La industrialización del área ha sido en Centroamérica un fenómeno

\* Véase CEPAL/MEX/1016, agosto de 1979, especialmente pp. 82-89 y 151-153, y Castillo Rivas, Donald, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en C.A.*, México, Editorial Siglo XXI, 1980.

fundamentalmente urbano. A mediados de los años 70 las dos terceras partes de las empresas industriales de Guatemala se localizaban en la ciudad capital; la mitad de las de Costa Rica en San José, y algo similar ocurría en El Salvador y Nicaragua. En Honduras el 80% del producto bruto industrial era generado en dos ciudades: San Pedro Sula y Tegucigalpa.\*

Los cuadros 26 y 27 indican cómo evolucionaron, de 1962 a 1975, el empleo y la productividad industriales por estratos fabril y artesanal (en el estrato artesanal están comprendidos los establecimientos con menos de 5 ocupados, en el fabril con 5 o más). Si bien es ese período se crearon en la región unos 220 000 puestos adicionales de trabajo en el sector, la participación del empleo industrial en la población económicamente activa (PEA) se mantuvo prácticamente estancada, alrededor del 10%. Sin embargo, la composición del empleo y los niveles de productividad, experimentaron cambios que revelan una marcada tendencia a convertirse los sectores industriales centroamericanos en predominantemente fabriles. Esto significa costos crecientes de inversión fija para generar una unidad adicional de ocupación y muchos casos de sustitución de producción artesanal por fabricación manufacturera que emplea más maquinaria y equipo pero menos mano de obra.

Si a lo anterior añadimos la ya mencionada dependencia de tecnología importada y la dirección en que se mueven las innovaciones tecnológicas en el mundo (incrementos en la cantidad de capital y reducciones en la cantidad de mano de obra requerida por unidad de producción, pues así conviene a las dotaciones factoriales de las economías que generan la tecnología), se acentúa cada vez más la dificultad para generar ocupación masiva urbana en los sectores industriales centroamericanos. Como la población de las ciudades ha crecido rápidamente, el problema de desempleo y subempleo se ha agravado. Aunque es difícil ofrecer cuantificaciones precisas a este respecto, por el obstáculo de calcular el desempleo disfrazado en actividades improductivas del sector terciario.

El crecimiento de los cordones de miseria en las ciudades principales de Centroamérica y de las llamadas poblaciones "marginales" ha llevado frecuentemente a pensar en la necesidad de detener los flujos migratorios del campo a la ciudad y de reducir las tasas de crecimiento demográfico. El fenómeno migratorio está íntimamente ligado a la situación del agro a que antes se hizo referencia, por lo que su corrección implicaría alterar drásticamente la estructura agraria de manera que se haga más atractiva —o al menos soportable— la vida de los minifundistas y de la población rural sin tierras. El crecimiento natural de la población difícilmente se puede limitar en el futuro cercano en magnitudes significativas.

¿Es posible afirmar que la población centroamericana continuará creciendo a tan elevadas tasas como las de los últimos decenios? El cálculo de

\* CEPAL/MEX/1016, agosto de 1979, pp. 32-35.

Cuadro 26

## Centroamérica: Población económicamente activa y empleo industrial

	<i>Población económicamente activa (PEA)</i>	<i>Empleo industrial (miles)</i>	<i>Participación del empleo industrial en la PEA (o/o)</i>
<i>Centroamérica</i>			
1962	3 664	351.9	9.6
1968	4 398	441.7	10.0
1975	5 569	572.6	10.3
<i>Guatemala</i>			
1962	1 288	128.5	10.0
1968	1 524	162.7	10.7
1975	1 912	219.5	11.5
<i>El Salvador</i>			
1962	858	87.3	10.2
1968	1 017	101.8	10.0
1975	1 271	118.8	9.3
<i>Honduras</i>			
1962	604	44.9	7.4
1968	743	57.3	7.7
1975	948	78.7	8.3
<i>Nicaragua</i>			
1962	514	50.3	9.8
1968	618	65.8	10.6
1975	784	90.6	11.6
<i>Costa Rica</i>			
1962	400	40.9	10.2
1968	496	54.1	10.9
1975	654	65.0	9.9

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

poblaciones futuras por medio de proyecciones de tendencias pasadas dentro de marcos estrictamente demográficos tiene sus riesgos en cualquier lugar y época. El supuesto de continuidad en las tasas de crecimiento debe llegar a ser, tarde o temprano, un supuesto contrario a los hechos. Sin embargo, la elaboración racional de todos los indicios disponibles para Centroamérica, señala la continuación de elevadas tasas de crecimiento demográfico para los dos últimos decenios del presente siglo, aunque quizás algo menores, en términos porcentuales, que las próximas anteriores.

## Centroamérica: Empleo y productividad industrial según estrato fabril y artesanal

	<i>Producto interno bruto industrial (millones de pesos C.A. de 1970)</i>			<i>Empleo industrial (miles de ocupados)</i>			<i>Productividad<sup>a</sup> (pesos C.A. de 1970)</i>		
	<i>Total</i>	<i>Fabril</i>	<i>Artesanal</i>	<i>Total</i>	<i>Fabril</i>	<i>Artesanal</i>	<i>Total</i>	<i>Fabril</i>	<i>Artesanal</i>
<i>Centroamérica</i>									
1962	502.9	331.2	171.7	351.9	127.6	224.3	1 429	2 596	765
1968	851.4	610.0	241.4	441.7	169.7	272.6	1 928	3 607	886
1975	1 236.6	1 014.7	221.9	572.6	256.8	315.8	2 160	2 951	703
<i>Guatemala</i>									
1962	170.3	105.1	65.2	128.5	31.4	97.1	1 325	3 347	671
1968	283.7	179.0	104.7	162.7	44.5	118.2	1 744	4 022	886
1975	406.1	317.6	88.5	219.5	69.4	150.1	1 850	4 576	590
<i>El Salvador</i>									
1962	112.1	78.2	33.9	87.3	38.4	48.9	1 284	2 036	693
1968	189.4	138.3	51.1	101.8	46.9	54.9	1 861	2 949	931
1975	247.2	197.8	49.4	118.8	66.7	52.1	2 081	2 966	948
<i>Honduras</i>									
1962	57.5	34.4	23.1	44.9	15.3	29.6	1 281	2 248	780
1968	92.3	65.6	26.7	57.3	20.9	36.4	1 611	3 139	734
1975	133.3	112.0	21.3	78.7	36.8	41.9	1 694	3 043	508
<i>Nicaragua</i>									
1962	73.2	41.7	31.5	50.3	20.4	29.9	1 455	2 044	1 054
1968	135.7	103.9	31.8	65.8	29.6	36.2	2 062	3 510	878
1975	209.3	177.9	31.4	90.6	48.9	41.7	2 310	3 638	753
<i>Costa Rica</i>									
1962	89.8	71.8	18.0	40.9	22.1	18.8	2 196	3 249	957
1968	150.3	123.2	27.1	54.1	27.2	26.9	2 778	4 529	1 007
1975	240.7	209.4	31.3	65.0	35.0	30.0	3 703	5 983	1 043

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Al tipo de cambio oficial.

El Centro Latino Americano de Demografía (CELADE) estima\* que en el año 2000 los países centroamericanos (excluido Panamá) tendrán en conjunto una población de 36.9 millones de habitantes; es decir, poco menos que el doble de 1980.

Hay tres razones principales para sustentar esa estimación. En primer lugar, el comportamiento reproductivo pasado ya determinó una estructura de población por edades en forma piramidal con base sumamente ancha. Esto hace que a partir del momento en que se llegara a la tasa de reemplazo o tasa unitaria de reproducción —dos hijos por pareja en promedio, o una hija por mujer durante toda la vida fértil— la población continuaría creciendo por 65 o 70 años adicionales, básicamente porque el número de parejas que iría llegando con el tiempo a edades con capacidad reproductiva sería mayor que el número de parejas que cada año mueren, hasta que hubiese cambiado drásticamente la estructura poblacional por edades, lo cual es un proceso que toma tiempo.

En segundo lugar, Centroamérica se encuentra lejos y arriba —unas tres veces arriba— de la tasa unitaria de reproducción. Como el punto medular de llegar a la tasa de reemplazo está en los valores y actitudes de la población frente al comportamiento reproductivo, la reducción de la fecundidad hasta tales niveles implica un enorme cambio sociocultural que, nuevamente, es un proceso lento y difícil.

En tercer lugar, para reducir drásticamente las tasas de fecundidad en Centroamérica habría que superar el obstáculo adicional que representa la relativa deficiencia de la dotación centroamericana de medios capacitantes y facilitantes del control natal, particularmente en lo relacionado con los servicios públicos de salud y educación.

En conjunto, las tres razones apuntadas constituyen un potente alegato en apoyo de la tesis de que la población centroamericana continuará creciendo más o menos en la forma pronosticada por CELADE y en contra de quienes creerían encontrar en la esfera de lo puramente biológico y demográfico la solución de complejos problemas sociales.

Todos los estudios realizados dentro y fuera de Centroamérica,\*\* sobre factores determinantes del comportamiento reproductivo, coinciden en afirmar que las bajas tasas de fecundidad y la orientación a la familia pequeña guardan una estrecha correlación positiva con asuntos tales como grado de educación escolar, nivel de ingreso, acceso a sistemas de seguridad social, interesantes oportunidades ocupacionales para la mujer, etcétera, que se dan, precisamente, en los estratos más acomodados de la población.

\* CELADE, *Boletín Demográfico*, año XI, No. 22, Santiago de Chile, julio de 1978, p. 9.

\*\* Ver, por ejemplo, Alens Z. Alex A., *El Salvador: sectores sociales claves en el comportamiento reproductivo de la población y sus factores determinantes*, San Salvador, Asociación Demográfica Salvadoreña, 1978.

Por otra parte, las altas tasas de fecundidad y la orientación a la familia grande es lo normal en la población rural y en la de bajos ingresos de las ciudades; influye en ello los bajos niveles de escolaridad y los correspondientes períodos en que los hijos constituyen para sus padres pasivos en sentido económico; los altos niveles de mortalidad infantil y el número de hijos que se espera ver llegar a la adultez; la temprana edad en que la mujer comienza a procrear su falta de oportunidades escolares y ocupacionales; la inexistencia de sistemas de seguridad social y la utilización de la familia extensa como sustituto de tales sistemas, etcétera.

Como las actitudes más reacias a la limitación de la fecundidad se encuentran, empíricamente y por una gran variedad de razones que se acaba de sugerir, en los vastos sectores pobres de la población, toda la evidencia disponible indica que el proceso de cambio sociocultural que conduciría a reducciones sustanciales en la tasa de crecimiento demográfico está necesariamente vinculado a profundas transformaciones estructurales de la sociedad. El bajo crecimiento natural de la población es más un efecto que una causa del desarrollo exitoso de los países. Por esta vía, también, se llega a la conclusión de que deben corregirse las características excluyentes y concentradoras del crecimiento desigual de Centroamérica.



## 5. Integración y desintegración centroamericanas



La integración económica centroamericana es un fenómeno que atrajo considerable atención del mundo académico de los años 60. Después de un siglo de intentos infructuosos de reunificación por vías políticas y militares, los países centroamericanos parecían encaminados a la realización del ideal unionista a través de nuevas formas que facilitaban la industrialización y ofrecían un modelo para la promoción del desarrollo.

Veinte años más tarde, a comienzos del decenio de los 80, el panorama de Centroamérica es de desintegración, tanto en el conjunto de la región como en varios de sus países: guerras civiles, caos social, falta de coherencia del todo y dispersión de sus elementos.

¿Por qué razón aquel proceso de integración, tan exitoso en sus inicios, parece ahora haberse frustrado? Básicamente porque formaba parte de un proceso social más amplio, cuyas limitaciones compartía. No era el programa de integración el que podía determinar el estilo fundamental de desarrollo que adoptarían los países centroamericanos, sino al revés: dicho programa se adaptó íntegramente a las necesidades del crecimiento desigual en Centroamérica; contribuyó, sin duda, al progreso económico de la región, pero no tenía capacidad para corregir sus características concentradoras y excluyentes. La crisis por la que atraviesa Centroamérica en los años 80 es una crisis global; afecta a la sociedad entera y a cada uno de sus procesos, incluido naturalmente el de integración. No podrá este programa recuperar su vigor original, sino hasta que sea puesto al servicio de un nuevo modelo de desarrollo que corrija los vicios concentradores y excluyentes del anterior. Mientras tal cosa no sea posible, el programa centroamericano de integración adoptará en la práctica un estilo de “integración por proyectos” (como se explicará adelante).

Las páginas que siguen pretenden ilustrar el carácter y las limitaciones básicas de la integración centroamericana mediante una revisión de sus aspectos principales.

## **5.1 Aspectos institucionales**

Los países centroamericanos formaban una entidad política durante la época colonial española, nacieron juntos a la vida independiente en 1821 y constituyeron una república federal. Al disolverse la unión en 1838, se establecieron las actuales repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras,

Nicaragua y Costa Rica. La historia centroamericana desde entonces ha incluido una continua y afanosa búsqueda de la unidad perdida; hubo intentos frustrados de reunificación en por lo menos los siguientes años:\* 1839, 1842, 1845, 1847, 1852, 1856, 1862, 1871, 1885, 1895, 1897, 1906, 1907, 1909, 1914, 1920, 1921 y 1923.

### 5.1.1 *Orígenes y promotores de la integración económica centroamericana*

En el decenio de 1950 se hizo evidente para una élite ilustrada de intelectuales y funcionarios públicos centroamericanos que la promoción del desarrollo en sus países, particularmente en lo que se refiere a la industrialización, requería superar el problema de la pequeña dimensión de los mercados del área. Motivados en gran parte por un afán pragmático —la satisfacción de una condición necesaria para la industrialización y el crecimiento económico— pero manteniendo implícito el ideal de reunificación, los ministros de economía de los países centroamericanos y un grupo de técnicos e intelectuales organizados en torno a ellos, se dieron a la tarea de promover la idea y las bases de la integración económica. Con la creación de un mercado común en la región no solamente se promovería y facilitarían el desarrollo —éste era el objetivo explícito— sino que además se crearía una red de interdependencias y vínculos de todo tipo que gradualmente extenderían los alcances de la integración hacia otros campos y presumiblemente harían posible la eventual reunificación política de Centroamérica. Estaba, pues, latente la motivación de ensayar una nueva vía para la vieja aspiración histórica centroamericana de unidad, a la par de consideraciones más estrictamente económicas.

El espíritu de la época estaba también permeado de lo que podría denominarse “optimismo desarrollista” con un notable énfasis en la industrialización como factor clave del desarrollo. A dicho espíritu habían contribuido un conjunto de factores externos e internos: la recuperación de posguerra de los países altamente industrializados, el alza de los precios de los productos básicos de exportación, la acción y la influencia del pensamiento de la CEPAL, sucesos políticos centroamericanos (como la caída, en el decenio anterior, de los dictadores Ubico, Hernández Martínez y Carías Andino, en Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente,

\* Véase Fuentes Mohr, Alberto, *La creación de un mercado común, apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1973; Karnes Thomas, *The Failure of Union; Central América, 1824-1920*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1961; Woodward, Ralph, *Central America: A Nation Divided*, New York, Oxford University Press, 1976; Herrarte, Alberto, *La unión de Centroamérica. Tragedia y esperanza*, Guatemala, Ministerio de Educación Pública, 1963; Ortez Colindres, Enrique, *La integración política de Centroamérica*, San José, EDUCA, 1975.

y la revolución de 1948 en Costa Rica), que auguraban una nueva época en Centroamérica.

Desde la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951 y de la resolución 9-IV de ese mismo año de la CEPAL que estableció el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), han transcurrido tres decenios que corresponden, a grosso modo, a tres etapas diferentes del programa de integración económica: el decenio de 1950 fue de *gestación*, el de 1960 de notable *desarrollo*, y el de 1970 de *estancamiento* institucional de la integración. A continuación se mencionan los principales hitos de ese proceso.

### 5.1.2 Principales tratados y convenios

Al iniciarse 1951 sólo existía en Centroamérica un instrumento de libre comercio: el Tratado Bilateral que había sido celebrado entre Honduras y El Salvador en 1918 y que continuaba todavía vigente. El intercambio entre estos dos países representaba entonces casi la mitad del comercio intracentroamericano. A iniciativa del Ministro de Economía\* de El Salvador, país que por su relativa dotación de recursos necesitaba especialmente integrarse con los otros centroamericanos, se celebraron entre 1951 y 1956 otros 5 tratados bilaterales: El Salvador-Nicaragua (1951); El Salvador-Guatemala (1951); El Salvador-Costa Rica (1955); Guatemala-Costa Rica (1955); y Guatemala-Honduras (1956). Dichos tratados generalmente establecían concesiones recíprocas entre los Estados para el libre comercio de algunos productos originarios de los mismos y constituyeron así seis zonas de libre comercio parcial en Centroamérica. Estas zonas fueron la base de los tratados multilaterales, que luego consolidaron y ampliaron las primeras.

En esos años se realizaron numerosos estudios y negociaciones en el marco de la Resolución 9-IV de la CEPAL (junio 1951). Con ocasión de las reuniones periódicas del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, los técnicos de los ministros de Economía y la Secretaría del Comité, coordinados por el director\*\* de la CEPAL en México, preparaban continuamente trabajos y proyectos de integración que habrían de concretizarse luego en el programa multilateral.

Los principales instrumentos jurídicos del programa de integración fueron los siguientes: el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (1958), el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (1958), el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación (1959), el Tratado Tripartito de Asociación Económica (Guatemala, El Salvador, y

\* Jorge Sol Castellanos.

\*\* Víctor L. Urquidí.

Honduras, 1960), el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (1960), el Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana (1961), el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (1962), y varios acuerdos monetarios suscritos de 1964 en adelante.

A modo de resumen de las principales medidas contempladas en el ordenamiento jurídico de la integración centroamericana, se reproduce aquí el siguiente cuadro de Lizano\* sobre objetivos e instrumentos de los tratados y convenios.

CON EL FIN DE	MEDIDAS ADOPTADAS
– ampliar el mercado	– eliminación de los obstáculos al comercio intrarregional (libre comercio).
– proteger el mercado ampliado	– equiparación de los aranceles externos nacionales (arancel externo común).
– lograr el desarrollo equilibrado y ayudar a los países de menor desarrollo relativo	– industrias centroamericanas de integración, financiamiento preferencial a través del BCIE y tratamiento preferencial al aplicar el convenio de incentivos fiscales.
– agilizar los pagos intrarregionales	– sistema de compensación multilateral (Cámara de Compensación).
– hacer frente a problemas de balanza de pagos	– concesión de préstamos (Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria).
– coordinar las políticas nacionales	– sistema de consultas previas, sistema de consultas periódicas y compatibilizar planes nacionales de fomento o desarrollo.
– dar cumplimiento a la letra de los tratados	– creación de la organización institucional; organismos de decisión (Consejo Económico, Consejo Ejecutivo), orga-

\* Lizano Fait, Eduardo, "Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano", en *Tres ensayos sobre integración económica*, San José, Universidad de Costa Rica, 1979, pp. 21 y 22.

- aumentar fuentes de financiamiento
- mejorar las condiciones tecnológicas del desarrollo regional
- Facilitar el funcionamiento del programa de integración
- organismos de ejecución (SIECA) y organismos especializados (BCIE, ICAITI, ICAP, etc.).
- creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- creación del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).
- establecimiento de un ordenamiento jurídico: cláusula de la nación más favorecida, cláusula centroamericana de excepción, principio de reciprocidad, tratamiento preferencial a países de menor desarrollo relativo, arbitraje para dirimir diferendos, preferencia a los productos centroamericanos.

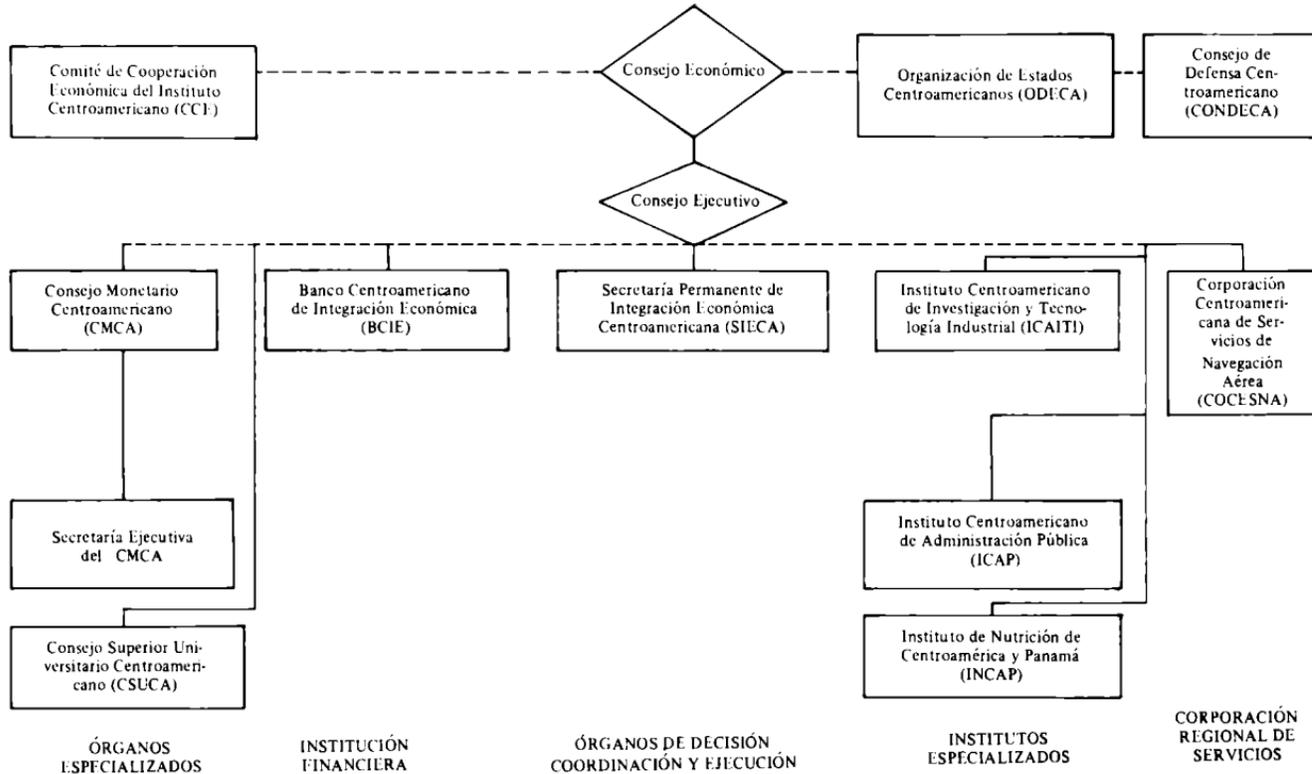
Es de hacerse notar que los instrumentos que más completa y eficazmente se han utilizado en la práctica son aquellos que se refieren a la creación y protección de un mercado ampliado, como la liberalización del intercambio comercial y la equiparación arancelaria; y los que menos se han aplicado son aquellos que se refieren al desarrollo equilibrado o equitativa distribución de los costos y beneficios de la integración entre países, como el Régimen de Industrias de Integración, el Convenio sobre Incentivos Fiscales (y su protocolo de trato preferencial a Honduras) y la coordinación de políticas de desarrollo. Pareciera, pues, que el patrón de crecimiento de los países centroamericanos se ha mostrado particularmente reacio a incorporar medidas que tengan que ver con distribución equitativa, ya sea entre clases y grupos sociales dentro de cada país, o entre países.

### 5.1.3 Estructura institucional de la integración

El aparato institucional a que dio lugar el programa de integración se muestra en el cuadro 28. En 1980 se mantenía básicamente el mismo esquema, con excepción de que a raíz del conflicto bélico entre Honduras y El Salvador en 1969 y después de frustrados intentos de restablecer la normalidad y encontrar un *modus operandi* para el funcionamiento del Mercado Común

Cuadro 28

Organigrama del aparato institucional de la integración centroamericana



con los cinco países, Honduras denunció los tratados de integración (Decreto 97 del Congreso de la República de Honduras, diciembre de 1970), por lo cual dejaron de funcionar el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo, sustituyéndose por la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica (o Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana a partir de febrero de 1980) y la respectiva Reunión de Vice-Ministros. En el decenio de 1970 funcionaron otros órganos provisionales con funciones de normalización y reestructuración del programa de integración.

Los logros y los aciertos del aparato institucional de la integración económica son los propios del Mercado Común Centroamericano. Se trata, sin duda, de un aparato necesario para la integración, que promovió y llevó a cabo un conjunto impresionante de medidas y que, en muchas ocasiones, mostró una notable habilidad y competencia técnica.

Se han señalado en diversas ocasiones varias deficiencias de ese esquema institucional:\*

a) *Rigidez*. La multiplicidad de instancias de decisión intergubernamental, Consejo Ejecutivo, Consejo Económico, Asambleas Legislativas (que frecuentemente tienen que ratificar lo actuado por los Consejos) y la ausencia de un verdadero Tratado Marco Comunitario que hiciese innecesaria la continua ratificación de decisiones menores, le han dado al esquema una notable falta de agilidad y adaptabilidad. Por ejemplo, la vigencia del Convenio sobre Incentivos Fiscales comenzó siete años después de que había sido suscrito, y aún no se han podido reformar los aranceles uniformes a la importación de productos de fuera del área, a pesar de que los Estados han reconocido desde hace más de cinco años que dichos aranceles son obsoletos e inadecuados.

b) *Dispersión*. Es natural que en el proceso de integración surgieran múltiples instituciones y organismos especializados, para asegurar una división funcional de tareas de acuerdo a las múltiples cuestiones que debían considerarse e incluirse en dicho proceso. Pero a dicha complejidad correspondía una especial atención a los mecanismos e instancias de coordinación institucional, los cuales han sido muy débiles en el esquema centroamericano. El resultado ha sido una especie de soberanía institucional por la cual cada organismo sigue sus propias pautas sin atención de lo que hacen los demás.\*\*

c) *Dependencia financiera*. Salvo en los casos de entidades autofinancia-

\* Ver, por ejemplo, SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década* (tomo II, *Aspectos institucionales del desarrollo integrado*), Buenos Aires, BID-INTAL, 1973.

\*\* Ver Schmitter, Philippe C., "La dinámica de las contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, BID INTAL, No. 5, noviembre de 1969.

bles, como COCESNA y en alguna medida el BCIE, no existe en el esquema centroamericano una fuente de financiamiento automática y continua de los presupuestos de las instituciones regionales, por lo que éstas dependen de aportes gubernamentales específicos y de ayuda externa —los cuales no se realizan en forma segura y regular— ocasionando frecuentemente crisis financieras a las instituciones. Además de los problemas de falta de continuidad que ello implica, las instituciones regionales son así muy vulnerables a influencias distintas al interés comunitario, ya sean gobiernos o instancias externas con sus propios intereses. Por que no, en el decenio de los años 60 más de la mitad del presupuesto de la ODECA, una cuarta parte del presupuesto de la SIECA y más de la mitad de los fondos disponibles para préstamos del BCIE dependían del gobierno de los Estados Unidos.\*

d) *Limitada participación.* Ha sido una característica importante del esquema institucional de la integración centroamericana su notable grado de elitismo: en él solamente han participado la tecnocracia regional que se formó con dicho aparato, algunos funcionarios públicos iniciados en el tema y los empresarios centroamericanos, particularmente los industriales. Nada han tenido que expresar en el esquema institucional de la integración los intereses de los obreros, de los campesinos, de los maestros y de otros sectores centroamericanos que en conjunto constituyen más del 90% de la población del área.

Se ha señalado también, de manera normativa, que los principales vacíos del aparato institucional de la integración son la falta de un órgano comunitario permanente, con capacidades de iniciativa y decisión, que responda más a los intereses del conjunto que a los de sus componentes (los Consejos Económico y Ejecutivo son órganos intergubernamentales cuyos miembros individuales representan a los intereses de cada uno de los Estados), y la ausencia de un órgano contralor de la legalidad que resuelva conflictos surgidos de la violación o incorrecta aplicación de los tratados por parte de los Estados y/o de los particulares, dotado de la capacidad para interpretar las normas de la integración con obligatoriedad para todos los participantes.

Quizás el problema mayor de la estructura institucional de la integración se ha hecho manifiesto en una investigación\*\* del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) sobre la adopción de decisiones en el marco institucional centroamericano. Sancho ha resumido sus conclusiones de la siguiente manera:\*\*\*

\* Hess, Raúl, "Teoría y práctica de la integración económica con especial referencia al caso de Centroamérica" (p. 69), en *Temas sobre integración centroamericana*, San José, BID-ICAP, 1979.

\*\* ICAP, *Estudio sobre los procedimientos para la adopción de decisiones* (documento No. 4583, mimeografiado), San José, 1972.

\*\*\* Sancho, José, "El marco institucional del Mercado Común Centroamericano y las perspectivas de un esquema comunitario", en *Temas sobre integración centroamericana*, San José, BID-ICAP, 1979.

a) “La comprobación empírica da base para constatar que existe una actitud política que tiende a asegurar la participación de los gobiernos individualmente considerados y de los sectores directamente interesados —los empresarios industriales— en todas las etapas del procedimiento para la adopción de las decisiones sobre desarrollo económico regional. La consecuencia típica de este fenómeno se le conceptúa generalmente como de rigidez institucional; un eufemismo por soberanía nacional recalcitrante. Para superar esta situación, que se considera defectuosa, se ha venido planteando, infructuosamente, la necesidad de transferir competencias supranacionales a órganos comunitarios.

b) Derivado de lo anterior, descubrimos también una actitud tendiente a no integrar la integración. En otras palabras, a no ampliar la integración a otros campos, como el del desarrollo social, dentro de una concepción auténticamente unitaria. La característica saliente de este fenómeno particular desembocó en la dispersión institucional y en la artificial separación entre lo político, lo económico y lo social.

c) También, como una derivación del fenómeno señalado en la primera definición, se ha podido constatar el escaso deseo de los gobiernos para conceder autonomía a los órganos e instituciones de la integración. Por una parte no les posibilitaron para acudir a fuentes de financiamiento automáticas e independientes y, por la otra, sí les permitieron acudir a la ayuda monetaria relativamente importante de parte de instituciones internacionales y de gobiernos extranjeros.

d) Por último, salta fácilmente a la vista el fenómeno que se conceptúa con el término de elitismo. De una parte, la tecnocracia regional y la nacional, y de otra, los empresarios industriales. O sea la participación exclusiva de dos sectores o grupos de interés evidentemente coincidentes. Estos sectores condujeron siempre el procedimiento de adopción de decisiones en forma tal que se hiciesen valer casi con exclusividad los intereses de los empresarios industriales. En otras palabras, los intereses regionales se subordinaron a los nacionales y éstos a los intereses particulares de los empresarios industriales. El producto necesario de tal actitud ha sido la evidente falta de apoyo popular respecto de los objetivos del Programa de Integración Económica Centroamericana.”

Nótese cómo la cita anterior —que sintetiza los hallazgos de un estudio exhaustivo de ocho casos reales y representativos de toma de decisiones en la integración centroamericana— revela nítidamente que las deficiencias antes señaladas del marco institucional son consecuencias o derivaciones de otro problema de fondo: las bases políticas de sustentación del aparato institucional se encuentran en los sectores beneficiarios del crecimiento excluyente y concentrador y nunca en sus víctimas. Dada la estructura global de poder en las sociedades centroamericanas no es de extrañar que ocurriese así; pero ello constituye también una grave deficiencia y limitación de la

integración centroamericana. Como decía Perroux:\* “¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?” En estas preguntas se toca el problema de fondo del aparato institucional de la integración: en la medida que vaya en contra de la actual estructura de poder, la integración centroamericana no tiene posibilidades de progresar; en la medida que se adapte a dicha estructura, adultera su sentido.

#### 5.1.4 *Propuestas de reestructuración y reactivación de la integración centroamericana*

En medio de la crisis institucional de la integración, producida por el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, y después de fracasar las negociaciones conocidas como del *modus operandi*, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) integró un grupo de funcionarios y expertos centroamericanos para preparar una propuesta integral sobre la reestructuración del programa. El estudio que este grupo produjo en aproximadamente un año de trabajo (octubre 1971-septiembre 1972) es sin duda el planteamiento más completo —y quizás el de mayor competencia técnica— que se haya elaborado sobre la integración centroamericana. “El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década”\*\* presentó a los gobiernos centroamericanos no sólo un nuevo proyecto de integración, sino un nuevo proyecto de desarrollo para Centroamérica. Este trabajo dio origen al establecimiento (octubre 1972) de un “Comité de Alto Nivel” (CAN) por parte de los presidentes centroamericanos para considerar las propuestas de SIECA. A los tres años y medio (marzo 1976) de su creación, el CAN se pronunció recomendando la suscripción de un nuevo tratado marco (Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana)\*\*\* sobre el cual los gobiernos aludidos aún no se habían pronunciado formalmente después de 5 años de la fecha en que se presentó.

A continuación se ofrece una apretada síntesis de Rosenthal\*\*\*\* de la nota-resumen y los doce volúmenes que conforman la propuesta de la SIECA: “La tesis central del estudio es que la viabilidad económica de los países centroamericanos, en forma aislada, se ve seriamente limitada por factores internos —la estrechez de sus mercados— y externos. De ahí que se consi-

\* BID-INTAL, *Revista de la Integración*, noviembre de 1967.

\*\* Publicado íntegramente por BID-INTAL, Buenos Aires, 1973. En algunas ocasiones se le ha denominado justamente el “Informe Rosenthal”, en referencia a Gert Rosenthal, economista guatemalteco que encabezó el grupo de expertos que preparó el Informe.

\*\*\* El Proyecto está reproducido íntegramente en *Estudios Centroamericanos* (ECA), San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, enero-febrero de 1977.

\*\*\*\* Rosenthal, Gert, “La propuesta de la SIECA sobre el proceso de integración en Centroamérica”, en *Comercio Exterior*, México, junio de 1973, pp. 551-555.

dera que la integración representa un recurso adecuado para viabilizar el progreso económico y social, a través de una acción mancomunada para resolver o atenuar los principales obstáculos al desarrollo de la región —restricciones de balanza de pagos, restricciones de ahorro y *una distribución muy desigual del ingreso* (subrayado añadido). El estudio de la SIECA parte de la premisa de que desarrollo e integración son dos conceptos inseparables, que pertenecen a un ámbito común.”

“La meta que se señala en materia de integración es la de llegar a constituir una unión económica, o sea una economía de dimensiones verdaderamente regionales. Ello implica movilidad de factores y políticas comunes —o por lo menos armonizadas— de desarrollo, sobre todo en el campo fiscal, monetario, de política comercial externa y una asignación de recursos a base de las ventajas competitivas que ofrece cada región o subregión dentro del mercado ampliado de los cinco países. El estudio no plantea la integración política, aun cuando se señala que la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el mantenimiento del concepto tradicional de soberanía. . .”.

“... las propuestas concretas que contiene el estudio de la SIECA se enmarcan dentro de una estrategia de desarrollo integrado, cuyo objetivo central es bastante ortodoxo: crear condiciones que propicien el creciente bienestar de la población centroamericana. Ello requiere un objetivo de expansión económica —se señala como meta un crecimiento real del producto interno bruto regional de 6.5%— *y se hace un marcado hincapié en las políticas distributivas que asegurarían un adecuado ‘derrame’ de los beneficios del crecimiento económico hacia los estratos de menores ingresos*” (subrayado añadido).

Entre los “elementos centrales” de la estrategia recomendada se señalan: “un papel de creciente importancia del sector público”; “la adopción de una franca política distributiva, a manera de que los beneficios del desarrollo integrado reviertan a un estrato cada vez más amplio de la población, en materia de desarrollo agrícola, tenencia de la tierra, política de empleo, política fiscal y otras”; “la adopción de medidas que propendan a una razonable distribución de los costos y beneficios atribuibles a la integración entre países”.

Los anteriores subrayados no se han puesto arbitrariamente, sino para sugerir las razones por las cuales el estudio de la SIECA, que descende coherentemente a políticas concretas en una gran cantidad de campos, no agradó a los sectores privados centroamericanos. Incluso se pronunciaron fuertemente en contra del Proyecto de Tratado Marco, que había diluido sustancialmente las propuestas de la SIECA en materia distributiva. En una investigación de Mariscal\* sobre la renuncia de los gobiernos centroamericanos a suscribir el Proyecto de Tratado Marco —investigación que incluye

\* Mariscal, Nicolás, tesis doctoral aún no publicada.

un exhaustivo examen de las actas del CAN y de los pronunciamientos públicos sobre dicho Proyecto— llega a la conclusión de que los sectores privados en Centroamérica juzgaron contraria a sus intereses la orientación global reformista —nada revolucionaria— del Proyecto de Tratado y que los gobiernos no tenían suficiente autonomía de esos sectores para contrariar sus posiciones. Ello ocurrió aun cuando en los gobiernos había quienes se daban cuenta de que la “estrategia de desarrollo integrado” era perfectamente congruente con los intereses de largo plazo de las clases dominantes.

En materia institucional la propuesta de la SIECA recomienda todos los elementos que supuestamente habrían de superar las deficiencias antes apuntadas del actual esquema centroamericano: a) la suscripción de un Tratado Marco que fijaría las grandes orientaciones del movimiento de integración, pero relegaría su aplicación y desarrollo a los órganos del proceso, sin que fuera necesaria la ratificación legislativa de las decisiones de esos órganos; b) la eliminación de múltiples instancias intergubernamentales de decisión, reduciéndolas a una sola, el Consejo de Ministros, que estaría integrado variablemente, no sólo por los del ramo de Economía cuando la materia a tratar fuera de su estricta competencia, sino por otros ministros requeridos para “integrar la integración”; c) la creación de un órgano genuinamente comunitario, la Comisión Permanente, dotada de facultades casi exclusivas de iniciativa y coordinación interinstitucional y de sustanciales poderes de decisión y ejecución; d) el establecimiento de un órgano contralor de la legalidad que emitiría juicios obligatoriamente acatables por Estados y particulares, en torno a la aplicación de las normas contenidas en el Tratado Marco; e) la creación de fuentes automáticas, independientes y seguras de financiamiento para el nuevo esquema institucional de la integración; y f) el establecimiento de mecanismos de consulta que asegurarían la participación en el movimiento integrador de amplios sectores de la población.

De haber sido factible, la nueva estructura institucional de la integración centroamericana habría contenido muy importantes elementos de supranacionalidad, hasta tal grado que se ha sugerido que realmente se trataba de la promoción de los intereses de una tecnocracia regional emergente.\* Pero el punto débil de la propuesta era que el nuevo esquema institucional contrariaba la estructura de poder en los países centroamericanos, a la que se sometía la proposición. De ninguna manera los grupos dominantes permitirían voluntariamente la transferencia de poder —aunque fuera pequeña— de un Estado nacional al que podían controlar a una organización supranacional de tendencia reformista. Los posibles integrantes de esa organización

\* Ver Reyes, Miguel Ángel, “Emergencia de la tecnocracia. Implicaciones estructurales e ideológicas del anteproyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana”, en *Estudios Centroamericanos* (ECA), No. 334, San Salvador, agosto de 1976.

habían por primera vez criticado seriamente el modelo vigente de desarrollo en Centroamérica y se habían atrevido a proponer, en forma moderada pero competente, una alteración importante de dicho patrón de crecimiento con base en “políticas distributivas” que afectarían cosas como “la tenencia de la tierra”, “la política de empleo” y “el sistema fiscal”. Muy consecuentemente con su costumbre y orientación, los grupos dominantes objetaron la propuesta del nuevo esquema institucional a través de su poder de veto sobre los Estados nacionales, como bien lo demuestra con datos empíricos el estudio de Mariscal.

Cuando resultaba ya evidente que el planteamiento de la SIECA no sería aprobado por los Estados centroamericanos, la antigua entidad gestora del programa multilateral de integración, la CEPAL (más específicamente la subse de la CEPAL en México), elaboró en 1975 una propuesta denominada *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*.\* Dichas sugerencias se refieren exclusivamente a proyectos específicos o acciones concretas que implicarían un beneficio tangible para los países participantes, pero no se podrían llevar a cabo adecuadamente por un solo país. La realización de tales acciones o proyectos no requiere una organización con elementos de supranacionalidad, ni involucra medidas políticamente controversiales. Se trata de un enfoque denominado en algunas publicaciones\*\* “integración por proyectos”.

La CEPAL no propone en ese documento ninguna “reestructuración” sino una “reactivación” de la integración económica, no se refiere al “desarrollo integrado” sino a “proyectos concretos”; adopta una orientación deliberadamente “micro”, no porque no crea en la necesidad de la “macro” integración sino porque no la considera en el momento viable y juzga preferible lo primero a nada.

Las mencionadas sugerencias, reducidas a su más escueto enunciado, eran las siguientes:

1) *Comercio exterior*: a) mecanismo de coordinación y consulta; b) comercialización conjunta de productos básicos; c) centro regional de informaciones sobre productos básicos; d) negociaciones comerciales conjuntas; e) desarrollo conjunto de exportaciones no tradicionales.

2) *Financiamiento externo*: a) gestiones conjuntas ante fuentes multilaterales, bilaterales y contingentes de financiamiento; b) reforzamiento del BCIE con fondos específicos.

3) *Agricultura*: a) abastecimiento conjunto de fertilizantes; b) realización de proyectos conjuntos de riego.

4) *Industria*: promoción de un conjunto de proyectos específicos de industrias de integración que ofrecería beneficios para todos los países.

\* Documento E/CEPAL/CCE/367/Rev. 3, 1975.

\*\* Ver el número 51 de *Integración Latinoamericana*, revista mensual del INTAL, octubre de 1980.

5) *Recursos energéticos*: a) promoción de una comisión centroamericana de energía y obtención para ella de asistencia técnica internacional; b) apoyo a un fondo regional para transporte colectivo; e) fomento a la exploración y explotación petrolera y geotérmica; d) evaluación de los recursos naturales energéticos; e) interconexión de los sistemas eléctricos; f) armonización de tarifas en el subsector electricidad; g) adquisición y transporte conjuntos de petróleo crudo.

6) *Recursos hidráulicos*: elaboración y ejecución de programas conjuntos para la conservación y aprovechamiento racional de estos recursos.

7) *Prevención de desastres*: a) sistema de previsión y alerta contra inundaciones; b) red regional de sismología.

8) *Transporte*: a) uso de contenedores para carga en el transporte regional; b) creación de flotas conjuntas navieras y aéreas; c) coordinación del desarrollo portuario.

9) *Turismo*: a) proyectos conjuntos de interés común como las rutas “de la cultura maya” y “de los conquistadores españoles”; b) desarrollo conjunto entre asociaciones privadas de turismo.

10) *Mercado Común*: a) mecanismo especial para resolver conflictos de libre comercio; b) negociaciones de nuevo arancel; c) aplicación de nomenclatura de Bruselas; d) adiestramiento de personal aduanero; e) investigaciones sobre unión aduanera.

Una revisión de lo acontecido en Centroamérica en materia de integración en el lapso 1975-1980\* revela que, a excepción del Tratado General de Paz celebrado en octubre de 1980 entre Honduras y El Salvador, los únicos y modestos avances perceptibles se ubican, precisamente, en el ámbito de la “Integración por Proyectos” a que hace referencia la propuesta de la CEPAL. Posteriormente se argumentará que mientras no sea posible hacer realidad un nuevo modelo de integración al servicio de un nuevo proyecto de sociedad en Centroamérica, tampoco la integración podrá avanzar sustancialmente a través de enfoques globales.

## **5.2 Aspectos exitosos de la integración centroamericana: comerciales, industriales, monetarios, financieros y de infraestructura**

El crecimiento económico de los países centroamericanos ha tenido, sin duda, dos principales fuentes de dinamismo: primero, el sector externo, y más específicamente la notable expansión y diversificación de las exportaciones a que antes se hizo referencia; segundo, la integración económica, y más concretamente el extraordinario estímulo a la industrialización susti-

\* Ver la sección referente al Mercado Común Centroamericano en los informes anuales de INTAL, *El proceso de integración en América Latina*, en 1975 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980. Buenos Aires, BID-INTAL, años respectivos.

tutiva de importaciones que significó la creación de un mercado ampliado, la protección de ese mercado mediante aranceles uniformes y los incentivos fiscales a la inversión industrial.

Si bien existen controversias en torno al método adecuado para medir el impacto de la integración sobre las tasas de crecimiento económico, todos los estudios realizados sobre este tema coinciden en afirmar que dichas tasas habrían sido menores sin la integración.\*

Este logro fundamental del movimiento integrador —acelerar el crecimiento económico a través del estímulo a la industrialización— tiene aspectos sectoriales que se reseñan a continuación.

### 5.2.1 Aspectos comerciales

Los dos principales instrumentos empleados por la integración —la ampliación del mercado y la equiparación arancelaria— son de índole comercial. El primero se refiere a la eliminación de obstáculos al libre comercio dentro de la región; el segundo a la creación deliberada de obstáculos a la importación de fuera de la región. El efecto conjunto de ambos constituyó un éxito evidente de la integración: el comercio intrarregional creció a tasas cercanas al 30 % anual en el decenio de los años 60 y 15 % anual en los años 70, aunque en este último decenio el crecimiento real (descontado al aumento de precios) fue sólo del orden del 7 % anual, cifra de todos modos significativa. Las magnitudes absolutas del comercio intercentroamericano a precios corrientes en el período 1960-1980 se presentan en los cuadros 29 y 30. El valor absoluto de dicho intercambio se multiplicó por 36 en ese lapso y por 150 de 1950 a 1980.

También creció notablemente la participación relativa del comercio intrarregional en el total de comercio externo de los países centroamericanos en el período 1960-1970, aunque descendió algo en la siguiente década por la disminución en la tasa de crecimiento del primero y el aumento de precios del café (cuadros 29 y 30). Este incremento relativo desde 1950 tiene alguna incidencia positiva para la estabilidad de ingresos por concepto de exportaciones para cada país centroamericano, puesto que los artículos de intercambio intrarregional no están sujetos a fluctuaciones tan pronunciadas e imprevisibles de los precios como los productos básicos de exportación.

El efecto neto sobre la balanza de pagos es más controversial, puesto que la sustitución de importaciones dio origen a nuevas importaciones cualitativamente diferentes. Sin embargo, existen estudios para el decenio de

\* Ver, por ejemplo, SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, op. cit., anexo 1; CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980, y los estudios que se citan en la p. 42 de este último documento.

Cuadro 29

Mercado Común Centroamericano y Panamá: Valor de las importaciones totales, importaciones intracentroamericanas y % importaciones intrazonales respecto al total, 1960-1980  
(En miles de pesos centroamericanos)

Concepto	Gran total incluyendo Panamá	Mercado Común Centroamericano						Panamá
		Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	
Importación total (Costo, seguro y flete CIF )								
1960	639 709	514 141	137 865	122 402	71 774	71 712	110 388	125 568
1961	638 592	495 778	133 555	108 708	72 004	74 351	107 160	142 814
1962	719 120	552 126	135 966	124 795	79 793	98 226	113 346	166 994
1963	839 774	652 582	171 121	151 746	95 081	110 787	123 847	187 192
1964	951 889	770 498	202 109	191 123	101 634	137 031	138 601	181 391
1965	1 097 727	889 289	228 278	200 559	121 938	160 288	178 226	208 438
1966	1 171 840	937 009	207 580	220 004	149 050	181 922	178 453	234 831
1967	1 281 043	1 030 395	247 098	223 927	164 762	203 910	190 698	250 648
1968	1 312 522	1 046 227	249 411	213 514	184 714	184 646	213 942	266 295
1969	1 371 153	1 065 800	250 165	209 250	184 258	176 989	245 138	305 353
1970	1 590 985	1 233 958	284 274	213 581	220 668	198 748	316 687	357 027
1971	1 700 119	1 304 278	303 283	247 420	193 391	210 441	349 743	395 841
1972	1 850 272	1 411 878	349 725	278 099	192 793	218 486	372 775	438 394
1973	2 347 969	1 845 749	427 429	373 769	262 243	326 982	455 326	502 220
1974	3 748 667	2 926 230	701 344	563 419	380 125	561 679	719 663	822 437
1975	3 837 581	2 945 522	732 368	598 037	404 284	516 864	693 969	892 059
1976	4 199 892	3 311 925	838 430	717 864	453 083	532 136	770 412	887 967
1977	5 252 151	4 357 726	1 052 507	942 452	579 410	761 927	1 021 430	894 425
1978	5 587 263	4 644 966	1 260 661	(P) 1 023 947	669 182	593 930	(P) 1 097 246	(P) 942 297
1979	...	...	...	...	(P) 826 431	(P) 360 196	...	...
1980	5 784 000	1 354 000	957 000	998 000	692 000	1 483 000	...	...
Importaciones intracentroamericanas (Costo, seguro y flete CIF )								
1960	33 740	32 677	7 584	13 491	5 312	2 776	3 514	1 063
1961	38 067	36 805	8 867	14 663	6 352	2 877	4 046	1 262
1962	47 354	46 109	6 489	22 058	8 911	5 343	3 308	1 245
1963	73 673	72 098	19 748	27 922	13 258	7 353	3 817	1 575
1964	107 993	106 186	26 357	39 234	18 004	14 308	8 283	1 807
1965	137 484	135 503	31 530	42 406	25 481	21 495	14 691	1 981
1966	177 831	174 736	33 837	52 033	34 053	31 658	23 155	3 095
1967	218 636	213 957	42 104	54 506	40 754	42 373	34 220	4 679

1968	258 559	281 989	43 138	65 159	48 671	46 172	48 849	6 570
1969	256 830	249 019	51 400	60 207	43 973	42 219	51 220	7 811
1970	309 143	299 127	64 982	60 602	54 871	50 014	68 658	10 016
1971	289 574	276 437	66 436	63 588	16 325	53 590	76 498	13 137
1972	324 153	306 733	68 795	75 348	22 316	60 818	79 456	17 420
1973	409 850	388 155	89 591	92 607	32 377	89 909	83 671	21 695
1974	556 377	526 070	122 111	117 268	41 991	130 679	114 021	30 307
1975	555 100	519 104	103 136	136 856	51 714	112 678	114 720	35 996
1976	647 937	611 270	106 406	170 448	58 442	140 341	135 633	36 667
1977	761 179	719 785	105 405	210 836	71 195	164 456	167 893	41 394
1978	934 018	886 293	207 582	(P) 239 948	96 817	138 924	(P) 203 022	(P) 47 725
1979		879 700	199 876	256 953	(P) 98 514	(P) 111 161	(P) 213 259	
1980		1 177 900	222 300	344 700	104 400	267 800	238 700	

**Importaciones intracentroamericanas  
respecto a la importación total**

1960	5.3	6.4	5.5	11.0	7.4	3.9	3.2	0.8
1961	6.0	7.4	6.6	12.5	8.8	3.9	3.8	0.9
1962	6.6	8.4	4.8	17.7	11.2	5.4	2.9	0.7
1963	8.8	11.0	11.5	18.4	13.9	6.6	3.1	0.8
1964	11.3	13.8	13.0	20.5	17.7	10.4	6.0	1.0
1965	12.5	15.2	13.8	21.1	20.9	13.3	8.2	1.0
1966	15.2	18.6	16.3	23.6	22.8	17.4	13.0	1.3
1967	17.1	20.8	17.0	24.3	24.7	20.8	17.9	1.9
1968	19.7	24.1	17.3	30.5	26.3	25.0	22.8	2.5
1969	18.7	23.4	20.5	28.8	23.9	23.9	20.9	2.6
1970	19.4	24.2	22.8	28.4	24.9	25.2	21.7	2.8
1971	17.0	21.2	21.9	25.7	8.4	25.5	21.9	3.3
1972	17.5	21.7	19.7	27.1	11.6	27.8	21.3	4.0
1973	17.4	21.0	21.0	24.8	12.3	27.5	18.4	4.3
1974	14.8	18.0	17.4	20.8	11.0	23.3	15.8	3.7
1975	14.5	17.6	14.1	22.9	12.8	21.8	16.5	4.0
1976	15.4	18.4	12.7	23.7	12.9	26.4	17.6	4.1
1977	14.5	16.5	10.0	22.4	12.3	21.6	16.4	4.6
1978	16.7	19.1	16.5	(P) 23.4	14.5	23.4	(P) 18.5	(P) 5.1
1979					(P) 11.9	(P) 30.9		
1980		20.4						

\* Panamá: En los años 1960-1963; 1965 y 1976-1977, los valores FOB de la importación total y de las importaciones intracentroamericanas, fueron ajustados agregándoles un 15% para obtener valores CIF.

Fuente: *Anuarios de Comercio Exterior*, 1960-1976, y tabulaciones preliminares, 1977-1979, Direcciones de Estadística y Banco Central de Nicaragua.

Cuadro 30

Mercado Común Centroamericano y Panamá: Valor de las exportaciones totales, exportaciones intracentroamericanas y % exportaciones intrazonales respecto al total, 1960-1980

(En miles de pesos centroamericanos)

Concepto	Gran total incluyendo Panamá	Mercado Común Centroamericano						Panamá
		Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	
Exportación total (Libre a bordo - FOB )								
1960	459 669	440 074	112 674	116 792	61 906	62 871	85 837	19 595
1961	475 764	454 077	110 174	119 098	72 293	68 357	84 155	21 687
1962	551 365	513 746	114 513	136 300	79 793	90 170	92 970	37 619
1963	636 838	589 070	151 512	153 844	81 924	106 767	95 023	47 768
1964	733 410	673 357	164 347	178 095	91 831	125 185	113 899	60 053
1965	830 231	761 255	185 794	188 708	125 983	148 946	111 824	68 976
1966	913 031	834 272	226 120	188 926	141 510	142 207	135 509	78 759
1967	941 797	856 549	197 940	207 232	155 915	151 682	143 780	85 248
1968	1 041 065	947 258	227 253	211 705	175 178	162 301	170 821	93 807
1969	1 080 588	971 767	255 355	202 108	165 849	158 748	189 707	108 821
1970	1 204 276	1 098 023	290 182	228 317	169 738	178 623	231 163	106 253
1971	1 221 856	1 106 976	283 107	228 418	182 846	187 242	225 363	114 880
1972	1 449 945	1 328 831	328 097	277 293	193 125	249 439	280 877	121 114
1973	1 798 852	1 663 591	436 151	358 298	246 793	277 885	344 464	135 261
1974	2 313 513	2 109 179	572 133	462 475	253 306	380 921	440 344	204 334
1975	2 578 961	2 298 739	623 621	513 378	293 263	375 172	493 305	280 222
1976	3 234 284	3 007 733	760 333	720 727	391 831	541 901	592 941	326 551
1977	4 351 777	4 108 726	1 160 218	972 762	510 777	636 805	828 164	(P) 243 051
1978	4 022 936	3 778 701	1 111 602	(P) 630 963	575 702	645 969	(P) 814 465	(P) 244 235
1979	...	...	...	...	(P) 665 651	(P) 566 485	...	...
1980	4 706 000	4 498 000	1 498 000	1 003 000	806 000	403 000	996 000	—
Exportaciones intracentroamericanas (Libre a bordo - FOB )								
1960	30 336	30 277	4 959	12 292	8 078	2 527	2 421	59
1961	36 367	36 217	8 565	15 032	8 620	1 803	2 197	150
1962	44 947	44 721	8 694	18 695	12 081	3 531	1 720	226
1963	69 140	68 691	17 294	30 228	12 465	4 759	3 945	449
1964	106 160	105 307	29 558	36 795	16 441	7 125	15 388	853

1965	133 116	132 116	35 565	45 394	20 525	12 400	18 232	1 000
1966	172 386	170 285	50 827	58 608	19 518	16 175	25 157	2 101
1967	207 493	205 649	57 946	79 153	23 397	18 244	26 909	1 844
1968	249 693	246 907	70 778	84 916	30 348	24 636	36 229	2 786
1969	252 884	250 081	83 701	74 822	22 125	31 684	37 749	2 803
1970	289 307	286 304	102 345	73 768	18 044	46 056	46 091	3 003
1971	276 633	272 674	92 028	80 957	5 377	47 352	46 960	3 959
1972	310 118	304 655	98 699	92 493	5 823	56 216	51 424	5 463
1973	391 283	383 339	130 001	112 543	10 071	60 266	70 458	7 944
1974	544 030	532 491	163 224	149 819	23 663	91 519	104 266	11 539
1975	548 762	536 380	168 227	141 759	26 593	92 574	107 277	12 382
1976	663 225	649 283	189 037	176 052	35 726	117 815	130 653	13 942
1977	809 661	785 352	222 464	211 653	43 448	133 985	173 802	(P) 24 309
1978	888 903	862 324	254 971	(P) 233 569	48 846	146 302	(P) 178 636	(P) 26 579
1979		879 300	354 000	192 000	(P) 59 819	(P) 90 066	(P) 176 668	
1980		1 177 900	530 300	201 900	86 000	82 000	276 800	—

% exportaciones intracentroamericanas  
respecto a la exportación total

1960	6.6	6.9	4.4	10.5	13.0	4.0	2.8	0.3
1961	7.6	8.0	7.8	12.6	11.9	2.6	2.6	0.7
1962	8.2	8.7	7.6	13.7	15.1	3.9	1.8	0.6
1963	10.8	11.7	11.4	19.6	15.2	4.5	4.2	0.9
1964	14.5	15.6	18.0	20.7	17.9	5.7	13.5	1.4
1965	16.0	17.4	19.1	24.0	16.3	8.3	16.3	1.4
1966	18.9	20.4	22.5	31.0	13.8	11.4	18.6	2.7
1967	22.0	24.0	29.3	38.2	15.0	12.0	18.7	2.2
1968	24.0	26.1	31.1	40.1	17.3	15.2	21.2	3.0
1969	23.4	25.7	32.8	37.0	13.3	20.0	19.9	2.6
1970	24.0	26.1	35.3	32.3	10.6	25.8	19.9	2.8
1971	22.6	24.6	32.5	35.4	2.9	25.3	20.8	3.4
1972	21.4	22.9	30.1	33.4	3.0	22.5	18.3	4.5
1973	21.7	23.0	29.8	31.4	4.1	21.7	20.4	5.9
1974	23.5	25.2	28.5	32.4	9.3	24.0	23.7	5.6
1975	21.3	23.3	27.0	27.6	9.1	24.7	21.7	4.4
1976	20.5	21.6	24.9	24.4	9.1	21.7	22.0	6.2
1977	18.6	19.1	19.2	21.8	8.5	21.0	21.0	10.0
1978	22.1	22.8	22.9	37.0	8.5	22.6	21.9	10.9
1979					9.0	15.9		
1980								

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, 1960-1976, y tabulaciones preliminares, 1977-1979, Dirección de Estadísticas y Banco Central de Nicaragua.

1960 que indican una incidencia cuantitativa positiva en dicho efecto.\*

Es importante destacar que incluso en el decenio de los años 70, cuando los países centroamericanos han experimentado crisis extraordinarias de todo tipo, el comercio intrazonal ha venido creciendo en términos absolutos. Ello es manifestación de interdependencia económica real, previamente creada a través del mismo comercio. Un ejemplo interesante de complementariedad en situaciones críticas lo ofrece el comportamiento del comercio intercentroamericano en 1980. En ese año de extraordinaria turbulencia política, el crecimiento del intercambio fue superior al 33 %. Al desagregar las cifras globales en sus componentes, se observa un significativo aumento de las importaciones de dos países: Nicaragua (140.8 %) y El Salvador (34.2 %); y un correspondiente aumento de las exportaciones de otros dos: Costa Rica (64.4 %) y Guatemala (49.8 %).\*\*

Los datos ponen de manifiesto que para suplir la destrucción del aparato productivo durante la guerra civil de 1979 y satisfacer a niveles aceptables la demanda interna en 1980, Nicaragua se apoyó en la capacidad productiva ociosa de Costa Rica y Guatemala, elevando así sus importaciones provenientes del resto de Centroamérica a más de la tercera parte de los totales. El Salvador, por su parte, incrementó sus importaciones de Guatemala en más del 50 %. El cierre de fábricas y la drástica reducción del producto interno bruto ocasionados por la crisis política salvadoreña en 1980 condujeron, por necesidad de mantener ciertos niveles mínimos de consumo, a la sustitución de producción local con importaciones provenientes de un vecino proveedor que tenía capacidad subutilizada

### 5.2.2 Aspectos industriales

El proceso de industrialización en Centroamérica ha sido considerado anteriormente en este trabajo (capítulo 4). Cabe aquí solamente reseñar algunos aspectos de ese proceso, específicamente vinculados con la integración.

Los tratados bilaterales de los años 50 fueron creando gradualmente una zona de libre comercio para productos manufacturados en la región; a partir del Tratado General de 1960 se generalizó el libre comercio a prácticamente todos los artículos industriales producidos en Centroamérica. Simultáneamente al libre comercio intrazonal se estableció un arancel uniforme a la importación de fuera del área, que era de carácter altamente proteccionista. La producción Centroamericana principalmente protegida fue la de bienes manufacturados de consumo (con aranceles entre 50 % y

\* Schiavo-Campo, Salvatore, *Import Structure and Import Substitution in the Central American Common Market*, Boston, mimeógrafo, 1971.

\*\* Ver INTAL, *El proceso de integración en América Latina en 1980*, op. cit.

200% del valor CIF de las importaciones). Los países establecieron también grandes incentivos fiscales a la inversión industrial; prácticamente cualquier industria que se estableciera en Centroamérica podía obtener franquicias a la importación de materias primas, insumos y bienes de capital, y exenciones al impuesto sobre la renta. Adicionalmente se crearon facilidades crediticias y mecanismos ágiles de pago intercentroamericano, y se expandió la infraestructura física del área a manera de facilitar el intercambio intrarregional de bienes manufacturados centroamericanos.

Prácticamente todo el programa de integración estaba orientado a promover la industrialización sustitutiva de artículos de consumo. Eso es justamente lo que ocurrió. Creció espectacularmente el intercambio intrarregional de bienes no duraderos de consumo; los productos industriales representaron el 78% del comercio intercentroamericano en 1963, el 87% en 1967, el 90% en 1969 y en el decenio de los años 70. Se incrementó la inversión industrial, cientos de empresas extranjeras se establecieron en la región, la producción industrial creció a tasas superiores al 6% anual en los decenios de 1950 y 1970, y superiores al 8% anual en el decenio de 1960; algunos países lograron tasas de crecimiento industrial mayores al 10% anual en amplios períodos de los años 60. Considerando, además, la proporción del intercambio intrazonal de cada industria que procede de un determinado país, existen bases para afirmar que se dio algún grado de especialización por países en la producción industrial centroamericana, aunque de ninguna manera tan grande como habría sido deseable\*.

La política industrial de la integración adoleció también de graves defectos: a) La competencia entre los países por atraer inversión industrial mediante el otorgamiento indiscriminado de incentivos fiscales y sin una política racional conjunta de tratamiento al capital extranjero, aumentó indiscutiblemente la dependencia económica de la región y causó grandes e innecesarios sacrificios al fisco; b) la renuencia a emplear el régimen de industrias de integración y otros mecanismos de programación industrial para asegurar la racionalidad de las inversiones y la distribución equitativa entre países de los costos y beneficios de la integración, llevó a la duplicación injustificada de inversiones, a la creación de capacidad ociosa, al desperdicio de escasos recursos y al descuido de las zonas que estaban menos desarrolladas; c) Los aranceles uniformes a la importación se volvieron rápidamente obsoletos y los países no los modificaron durante más de una década en que la producción industrial de artículos no duraderos de consumo estaba sobreprotegida con perjuicio para los consumidores; por su parte, los aranceles para insumos, materias primas y bienes intermedios en general, eran comparativamente bajos (35% en promedio, teóricamente, pero cero en la práctica para muchos bienes por los incentivos

\* Ver CEPAL, *Características principales del proceso y de la política de industrialización en Centroamérica* (CEPAL/MEX/1016), agosto de 1979, pp. 49-75.

fiscales) y ello constituyó un disuasivo, más que un incentivo, para continuar “hacia atrás” la industrialización sustitutiva de importaciones.

No obstante, los principales limitantes para el proceso centroamericano de industrialización no son atribuibles a la integración en sí misma, sino al estilo general de crecimiento que engendran las estructuras centroamericanas. El carácter excluyente de ese patrón de crecimiento limita enormemente la dimensión del mercado centroamericano, y esto no se puede ahora corregir a base de yuxtaponer horizontalmente pequeños mercados individuales, como se hizo en la etapa temprana de la integración. El carácter concentrador del crecimiento fomenta continuamente el consumo cada vez mayor de los estratos de mayores ingresos y constituye, por ende, una grave limitación a la capacidad para generar ahorro interno de las economías centroamericanas.

### 5.2.3 Aspectos monetarios y financieros

A principios de los años 60 se estableció en Centroamérica un mecanismo multilateral de pagos que emplea casi exclusivamente las monedas de los cinco países del mercado común y que ha funcionado exitosamente por casi veinte años.

A través de la Cámara de Compensación Centroamericana, con sede en Tegucigalpa, se canalizan prácticamente todos los pagos intercentroamericanos derivados de las transacciones intrazonales. La Cámara registra las operaciones de compensación en cuentas individuales para cada uno de los bancos centrales miembros, según las remesas enviadas por cada banco a su favor y las recibidas a su cargo. Los saldos no compensados se cancelan en dólares, cada seis meses ordinariamente si dichos saldos deudores no exceden de ciertos montos y extraordinariamente cuando exceden. Para el registro de las operaciones se emplea una unidad de cuenta denominada “peso centroamericano” cuyo valor es equivalente al dólar de los Estados Unidos. Las operaciones de compensación de la Cámara en el último decenio se resumen en el cuadro 31.

Paralelamente al mecanismo de pagos se creó un órgano especializado de la integración, el Consejo Monetario Centroamericano (1964) y su Secretaría Ejecutiva. Poco han logrado estos organismos en avanzar hacia la unión monetaria centroamericana; sus acciones se han limitado a resolver problemas (ocasionados por dificultades financieras de Costa Rica) que amenazaban alterar las paridades relativas de las monedas centroamericanas. El Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, creado en 1969 para apoyar a países con problemas temporales de balanza de pagos, ha funcionado poco en la práctica por limitación de recursos y porque los países han acudido más al Fondo Monetario Internacional para la solución de ese tipo de problemas.

Por medio del Acuerdo Monetario Centroamericano de 1974, cada uno de los bancos centrales otorgó a los demás una modesta línea de crédito de corto plazo, para financiar los saldos deudores de la compensación multilateral. En 1979, con ocasión de la crítica situación financiera nicaragüense, se ampliaron dichas líneas bilaterales y en diciembre del mismo año se suscribió un acuerdo para la creación de un "Fondo para financiar saldos deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana" (FFISDECA). Dicho acuerdo representaría un intento de dotar al mecanismo de pagos existente de un componente de financiamiento multilateral de los saldos deudores que genera el intercambio comercial, ampliando además los plazos dentro de los cuales deben cancelarse dichos saldos. Sin embargo, al proceder a la reglamentación del acuerdo el intento no prosperó, porque de apoyarse sólo el mecanismo con recursos propios la carga del ajuste le hubiera correspondido casi exclusivamente al Banco de Guatemala, por la situación que inmediatamente se describe.

Desde hace varios años se ha venido observando una situación generalmente deudora de cuatro de los bancos centrales miembros del sistema, correspondiente a una situación acreedora, en alto grado, del Banco Central de Guatemala (ver cuadro 31). Así entre los años 1978 y 1980 los registros de la Cámara indican un gran aumento de los créditos netos de Guatemala y de las posiciones deudoras de los Bancos Centrales de Nicaragua y El Salvador. Ello se debe a las crisis políticas de esos países, que han producido fuga de capitales a través de los otros países centroamericanos e incrementos en los déficit del intercambio comercial.

El órgano financiero de la integración, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), había movilizadado al cierre del ejercicio 1979-1980 recursos por 1 114 millones de dólares para llevar a cabo su acción crediticia. De dicho total, 208.9 millones representaban el patrimonio neto de la institución y 905.1 millones eran fondos captados de fuentes internacionales de capital. La situación general de recursos del BCIE, por ejercicios, se muestra en el cuadro 32.

La distribución de los préstamos aprobados por el BCIE durante el período 1961-1980, por sectores y países, se muestra en los cuadros 33 y 34.

#### 5.2.4 *Infraestructura física*

En el decenio de 1960 se dio un considerable impulso al desarrollo de la infraestructura física de la región, particularmente en los subsectores de transportes, energía eléctrica y comunicaciones.\* Se expandió armonizadamente la red vial centroamericana para facilitar la producción y el inter-

\* Ver SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica*, op. cit., anexo 5.

Cuadro 31

Centroamérica: Movimiento a través de la Cámara de Compensación  
 Centroamericana, 1971-1980  
 (Millones de pesos centroamericanos)

Bcos. remitentes (Acreedor)	Bcos. consignados (Deudor)	Año	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	
Total		1971	276.3	73.4	63.3	32.0	49.9	57.7	
		1972	299.7	77.6	66.9	25.1	48.3	81.8	
		1973	322.0	96.4	84.9	36.1	70.1	34.5	
		1974	468.2	131.3	115.4	47.6	121.3	52.6	
		1975	541.5	137.4	121.6	53.3	114.3	114.9	
		1976	705.7	185.8	165.9	63.0	136.9	154.1	
		1977	898.2	228.5	222.3	85.3	173.5	188.6	
		1978	971.3	262.2	228.1	113.9	151.9	215.2	
		1979							
		1980			Saldo				
Guatemala		1971	89.0	15.6	38.1	16.5	15.0	19.4	
		1972	97.3	19.7	41.5	12.1	15.5	28.2	
		1973	109.6	13.2	52.8	19.6	25.7	11.5	
		1974	148.0	16.7	64.7	26.6	40.4	16.3	
		1975	173.5	36.1	72.6	25.4	36.3	39.2	
		1976	222.8	37.0	100.1	31.0	44.6	47.1	
		1977	294.0	65.5	132.9	45.8	54.5	60.8	
		1978	337.3	75.1	137.8	72.8	52.2	74.5	
		1979	437.6	141.9					
		1980	559.7	273.5	Saldo				
El Salvador		1971	66.7	40.3	3.4	0.0	12.0	14.4	
		1972	78.5	44.2	11.6	0.0	11.4	22.9	
		1973	79.9	54.7	5.0	0.4	15.8	9.0	
		1974	109.0	69.8	6.4	0.1	27.8	11.3	
		1975	119.5	67.1	2.1	0.1	23.5	28.8	
		1976	144.7	84.3	21.2	0.1	25.7	34.6	
		1977	174.2	100.2	48.1	0.2	28.7	45.1	
		1978	189.1	109.6	-39.0	0.2	24.7	54.5	
		1979	215.5		-48.3				
		1980	233.4		105.1				

Honduras	1971	18.5	7.3	0.1	Saldo	13.5	7.7	3.4
	1972	11.3	4.3	0.3	13.8	4.5	2.2	
	1973	17.8	5.3	0.1	18.3	10.0	2.4	
	1974	29.8	11.1	0.0	17.8	14.1	4.6	
	1975	40.5	16.3	0.5	12.8	15.5	8.2	
	1976	56.5	22.7	1.3	6.5	21.0	11.5	
	1977	71.3	29.2	0.3	14.0	26.2	15.6	
	1978	109.7	54.8	2.8	4.2	25.5	26.6	
	1979	143.8			21.0			
	1980	151.4			36.9			
Nicaragua	1971	52.2	10.7	12.8	8.1	Saldo	2.3	20.6
	1972	62.8	12.9	13.3	8.1	14.5	28.5	
	1973	54.8	17.0	15.4	10.8	15.3	11.6	
	1974	82.3	22.7	26.4	12.7	39.0	20.5	
	1975	99.0	23.0	23.0	14.3	15.3	38.7	
	1976	145.8	35.0	31.2	18.7	8.9	60.9	
	1977	173.6	43.6	42.4	20.6	0.1	67.0	
	1978	153.0	36.3	37.4	19.9	1.1	59.5	
	1979	56.9						
	1980	63.6				66.5		
Costa Rica	1971	50.0	15.0	12.4	7.4	221.1	Saldo	7.7
	1972	49.6	16.1	11.8	4.8	16.9	32.2	
	1973	59.8	19.3	16.6	5.3	18.6	25.3	
	1974	99.1	27.7	24.2	8.2	39.0	46.5	
	1975	109.1	31.1	25.5	13.5	39.0	5.8	
	1976	135.9	43.7	33.3	13.3	45.6	18.2	
	1977	185.1	55.6	46.7	18.7	64.1	3.5	
	1978	182.2	61.5	50.1	21.1	49.5	33.0	
	1979	183.5					-48.1	
	1980	246.4					16.9	

Fuente: Cámara de Compensación Centroamericana.

Cuadro 32

**BCIE: Situación de recursos propios y externos según ejercicios**  
*(Millones de pesos centroamericanos)*

<i>Ejercicio</i>	<i>Recursos propios</i>			<i>Sub- total</i>	<i>Recursos externos</i>	<i>Total recursos</i>
	<i>Capital pagado</i>	<i>Donaciones</i>	<i>Reservas y utilidades</i>			
1961/1962	8.0		(0.1)	7.9		7.9
1962/1963	8.0	—	(0.3)	7.7	11.0	18.7
1963/1964	10.0		(0.3)	9.7	35.5	45.2
1964/1965	11.4	—	(0.4)	11.0	41.7	52.7
1965/1966	16.5	—	0.1	16.6	82.7	99.3
1966/1967	19.4	2.2	0.5	22.1	102.9	125.0
1967/1968	20.0	2.2	1.2	23.4	143.3	166.7
1968/1969	22.0	2.2	2.6	26.8	173.3	200.1
1969/1970	25.0	2.2	5.1	32.3	198.5	230.8
1970/1971	27.5	2.2	8.0	37.7	265.2	302.9
1971/1972	32.0	2.2	11.4	45.6	270.2	315.8
1972/1973	37.5	2.2	15.9	55.6	334.9	390.5
1973/1974	41.0	2.2	21.2	64.4	375.7	440.1
1974/1975	47.5	2.2	28.7	78.4	446.6	525.0
1975/1976	52.5	2.3	37.9	92.7	520.2	613.6
1976/1977	65.0	2.4	47.9	115.3	560.2	675.5
1977/1978	75.0	2.7	62.2	139.9	730.6	870.5
1978/1979	98.0	3.2	78.2	179.4	823.5	1 002.9
1979/1980	110.0	3.7	95.2	208.9	905.1	1 114.0

*Fuente:* SIFCA.

Cuadro 33

**BCIE**  
**Aprobaciones de préstamos según sectores**  
**Cifras acumuladas 1961-1980**  
*(Millones de pesos centroamericanos)*

Sectores	Total			Público		Privado	
	No.	Monto	%	No.	Monto	No.	Monto
Total	864	1 379.1	100	421	1 105.5	443	273.6
Agropecuario	34	46.6	3	19	33.1	15	13.5
Minero	7	8.3	1	1	2.0	6	6.3
Manufacturero	310	159.6	11	30	12.0	280	147.6
Electricidad y agua	61	198.9	14	58	198.6	3	0.3
Infraestructura	180	553.1	40	180	553.1	—	—
Transporte, Almacén. y Comunic.	54	91.2	7	45	83.0	9	8.2
Turismo	79	79.4	6	9	26.5	70	52.9
Financiamiento intermedio	54	36.6	3	31	24.3	23	12.3
Servicios Soc.	20	23.5	2	16	20.9	4	2.6
Vivienda	65	181.9	13	32	152.0	33	29.9

cambio de bienes (1 673 kilómetros de carreteras fueron pavimentados durante la década) y se construyó la Red Regional de Telecomunicaciones con 960 canales de microondas.

Desde julio de 1970, cuando se realizó el primer inventario de proyectos centroamericanos de infraestructura física, hasta el inicio de 1980, los gobiernos centroamericanos habían concluido 126 proyectos con una inversión de 1 163.7 millones de dólares. Los proyectos aludidos son aquellos que SIECA clasifica como "regionales" por poseer uno o más de ciertos atributos de integración: acuerdo multinacional, financiamiento multinacional, servicio multinacional, continuidad material, continuidad programática y unidad geoeconómica.\* Aproximadamente la mitad de las inversiones en dichos proyectos se destinó a transporte y la cuarta par-

\* Ver las definiciones de tales conceptos en SIECA, Noveno Informe sobre el Inventario de Proyectos Regionales de Infraestructura, SIECA/79/INF./PF/28, Guatemala, noviembre de 1980, pp. 6-8.

**Cuadro 34**  
**BCIE**  
**Aprobación de préstamos por países y ejercicios Cifras acumuladas 1961-1980**  
*(Millones de pesos centroamericanos)*

<i>Ejercicio</i>	<i>Total</i>		<i>Guatemala</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Honduras</i>		<i>Nicaragua</i>		<i>Co</i>	
	<i>No.</i>	<i>Monto</i>	<i>No.</i>	<i>Monto</i>	<i>No.</i>	<i>Monto</i>	<i>No.</i>	<i>Monto</i>	<i>No.</i>	<i>Monto</i>	<i>No.</i>	<i>Monto</i>
Total	864	1 379.1	138	255.0	131	224.5	239	292.4	179	269.8	177	337.4
1961-1962	7	0.9	2	0.3	2	0.3	2	0.2	1	0.1	—	—
1962-1963	25	8.4	8	2.0	6	1.5	6	3.7	5	1.2	—	—
1963-1964	24	5.5	5	1.5	3	1.6	3	0.2	6	1.1	7	1.1
1964-1965	35	20.3	6	1.7	5	4.5	11	1.8	8	8.9	5	3.4
1965-1966	37	40.0	10	6.7	9	7.9	9	12.3	3	4.7	6	8.4
1966-1967	32	10.0	5	0.9	6	1.1	12	3.3	4	3.6	5	1.1
1967-1968	22	34.2	5	8.1	3	6.4	5	5.0	6	8.3	3	6.4
1968-1969	61	50.6	8	10.1	12	9.0	18	14.6	10	9.2	13	7.7
1969-1970	51	38.0	3	2.8	4	5.7	22	16.3	11	3.0	11	10.2
1970-1971	77	44.3	10	8.5	10	2.9	26	11.3	21	10.9	10	10.7
1971-1972	50	49.0	10	16.2	5	2.8	13	2.6	12	14.3	10	13.1
1972-1973	64	95.2	10	17.8	7	8.7	15	19.7	16	15.0	16	34.0
1973-1974	57	75.7	8	11.3	7	6.3	12	12.5	9	10.9	21	34.7
1974-1975	70	127.8	10	24.6	10	24.4	24	33.1	12	24.5	14	21.2
1975-1976	49	128.0	5	11.2	5	12.1	15	18.3	11	32.7	13	52.7
1976-1977	52	151.6	11	37.1	6	19.9	12	31.2	12	35.3	11	28.1
1977-1978	42	157.7	9	48.7	7	31.9	12	32.8	9	26.6	5	17.7
1978-1979	54	154.8	6	11.1	11	31.1	14	54.0	8	12.4	15	46.2
1979-1980	55	187.1	7	34.4	13	46.4	8	19.5	15	47.1	12	39.7

te a energía. El desglose de los mismos por país, tipo de financiamiento, año de terminación y subsectores, se muestra en los cuadros 35, 36 y 37.

### 5.3 Aspectos distributivos y el problema de la desintegración

El problema mayor de la integración económica centroamericana ha sido que —dada la estructura de poder que prevalecía en los países de la región— difícilmente podía progresar si no era al servicio del crecimiento excluyente y concentrador. Por eso no es de extrañar que el principal talón de Aquiles de la integración haya estado, precisamente, en sus aspectos distributivos. Dichos aspectos se analizan en esta sección en la doble vertiente de la distribución por países y por estratos sociales en cada país. Se discute, finalmente, la relación que existe entre tales aspectos y el panorama desintegrado que ofrece la región al inicio de los años 80.

#### 5.3.1 *Distribución de costos y beneficios de la integración entre países*

Una de las principales preocupaciones formales de los gobiernos y de las instituciones regionales desde el inicio del programa de integración económica ha sido la de lograr una distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso entre los países participantes. Alusiones a las “bases de reciprocidad y equidad” de la integración y a la “forma armoniosa y equilibrada” como debía proceder el desarrollo en Centroamérica son frecuentes en los documentos iniciales del CCE en el decenio de los años 50. El Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, el Tratado General, el Convenio Constitutivo del BCIE, el Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, los documentos de SIECA y CEPAL sobre integración económica centroamericana, entre otros, se refieren explícitamente al problema de la distribución equitativa entre países.

La distribución de costos y beneficios de la integración económica, además de constituir una preocupación formal de los gobiernos e instituciones, ha sido la principal fuente de inconformidad de Honduras y la razón por la cual ese país dispuso marginarse parcialmente del Mercado Común Centroamericano.\*

Las respuestas\*\* que frecuentemente se han dado a los planteamien-

\* Véase la exposición del gobierno de Honduras ante la 17 Reunión del Consejo Económico Centroamericano, marzo de 1969, y el Decreto No. 97 del Congreso de la República de Honduras, diciembre de 1970.

\*\* Frecuentes en la prensa salvadoreña. Véase también SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica*, op. cit. (Nota-Resumen y Anexo No. 1).

Cuadro 35

Centroamérica: Proyectos de infraestructura terminados, por país y tipo de financiamiento  
(1970-1980)

(En miles de pesos centroamericanos)

País	No proyectos terminados	FINANCIAMIENTO					
		Local		Externo		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Guatemala	33	54.9	16.1	285.6	83.9	340.5	100.0
El Salvador	18	109.5	46.2	127.3	53.8	236.8	100.0
Honduras	28	59.0	22.8	199.3	77.2	258.3	100.0
Nicaragua	20 <sup>1</sup>	45.2	32.7	93.2	67.3	138.4	100.0
Costa Rica	21	32.5	23.0	108.6	77.0	141.1	100.0
Centroamérica	6	14.6	30.1	33.9	69.9	48.6	100.0
<b>TOTALES</b>	126	315.7	27.1	847.9	72.9	1 163.7	100.0

<sup>1</sup> La terminación de los proyectos de Nicaragua corresponde a 1978.

Fuente: Elaboración de la SII:CA.

## Cuadro 36

**Centroamérica: Proyectos de infraestructura terminados, por año  
(1970-1980)**

<i>Actualización</i>	<i>Número de proyectos terminados</i>	<i>Inversión en millones de \$CA</i>
A junio de 1971	12	23.6
A junio de 1972	16	85.2
A diciembre de 1973	15	75.4
A diciembre de 1974	6	11.9
A diciembre de 1975	20	125.0
A diciembre de 1976	8	56.4
A diciembre de 1977	18	155.4
A diciembre de 1978	15	418.5
A diciembre de 1979	16	212.3
<b>TOTALES</b>	<b>126</b>	<b>1 163.7</b>

*Fuente:* SIECA.

tos de Honduras no refutan su argumentación esencial. Es verdad que las importaciones y exportaciones de bienes y servicios no son necesariamente índices adecuados de costos y beneficios para un país que participa de la integración. Es posible que la economía de Honduras hubiese crecido aún menos sin integración que con ella. Pero el hecho es que Honduras ha participado mucho menos que los otros países en los beneficios económicos atribuibles a la integración y que ello se debe en parte —no exclusiva ni principalmente— al tipo particular de integración que se impulsó desde 1960.

Para demostrar las anteriores afirmaciones basta con citar algunos datos:

a) El objetivo y logro mayor de la integración ha sido acelerar el crecimiento económico a través de la industrialización sustitutiva de importaciones. Todos los datos anteriormente presentados (cap. 4) sobre la industrialización en Centroamérica —tasas de crecimiento, participación del sector industrial en el PIB, ingreso industrial por habitante, magnitudes absolutas y relativas del sector industrial de cada país en el conjunto centroamericano, grado de diversificación industrial, empleo generado, etcétera— manifiestan desigualdades significativas y crecientes entre los demás países y Honduras.

b) El medio principal a través del cual la integración promovió sus objetivos —libre comercio con arancel proteccionista— se comportó también desfavorablemente para Honduras, como lo demuestra el cuadro

Cuadro 37

## Centroamérica: Proyectos de infraestructura terminados, por sector (1970-1980)

<i>Por sector y subsector</i>	<i>No. proyectos terminados</i>	<i>Inversión millones de \$CA</i>	<i>% por sector</i>	<i>% por subsector</i>
Transporte		592.3	50.9	100.0
Carreteras	82	411.3		69.4
Ferroviario	1	0.5		0.1
Aéreo	7	70.6		11.9
Marítimo	11	87.0		14.7
Lacustre y fluvial	3	18.8		3.2
Terminal de carga	2	4.1		0.7
Energía		302.0	26.0	100.0
Hidroeléctrica	3	170.6		56.5
Geotérmica				
Térmica	4	72.9		24.1
Líneas de transmisión	3	25.4		8.4
Hidrocarburos				
Alcohol carburante	1	15.0		5.0
Electricidad rural	2	18.1		6.0
Comunicaciones		37.0	3.2	100.0
Telecomunicaciones	2	37.0		100.0
Correos				
Recursos naturales	3	11.8	1.0	100.0
Regulación de aguas				
Zonas geoeconómicas				
Minería	2	220.6	19.0	100.0
<b>TOTALES</b>	<b>126</b>	<b>1 163.7</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración de la SIECA.

Cuadro 38

Centroamérica: Participación relativa de los países en el comercio intracentroamericano  
para años seleccionados  
(Porcentajes)

	1960		1965		1968		1978	
	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación
Centroamérica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	5.7	10.7	13.4	10.8	14.5	19.4	19.1	21.3
El Salvador	41.0	41.3	34.6	31.3	34.5	25.9	25.5	26.1
Guatemala	16.7	23.2	27.2	23.2	28.7	17.1	34.8	27.7
Honduras	28.7	16.2	15.6	18.8	12.3	19.3	5.5	9.4
Nicaragua	8.0	8.6	9.1	15.8	10.0	18.3	15.1	15.5

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

38 sobre participaciones relativas de los países en el comercio intrarregional. Los datos revelan que el libre comercio, en el caso de Honduras, facilitó no tanto la industrialización de ese país como la sustitución de unas importaciones por otras, más costosas, de menor calidad y con mayor sacrificio fiscal.

c) Se explicó antes cómo ocurrió un cambio de modelo de integración en torno al año 1960; la integración centroamericana se volvió eminentemente librecambista desde entonces. Con tal enfoque las inversiones y los beneficios tienden naturalmente a concentrarse en los países y zonas de mayor desarrollo relativo, que ofrecen mercados inmediatos más amplios e infraestructuras físicas y de recursos humanos más desarrolladas. Por su parte, los países y zonas de menor desarrollo no sólo tienden a ser excluidos de los beneficios, sino que deben cargar con costos de la integración, como sacrificios fiscales que implica el libre comercio y precios mayores para los consumidores que se derivan de la protección arancelaria común a la región. Lejos, entonces, de producirse los beneficios recíprocos que postula el argumento estático de las ventajas comparativas y el desborde automático del desarrollo de unas zonas a otras, en el mundo actual hay procesos acumulativos de desigualdad, en donde cuentan mucho las condiciones iniciales del proceso. Por lo que, debido a su naturaleza, la integración librecambista de mercados tiende a incrementar las desigualdades ya existentes entre países y zonas que se integran.

d) En Centroamérica, ninguno de los instrumentos acordados para mejorar la distribución de costos y beneficios de la integración, fue llevado verdaderamente a la práctica. El Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración fue letra muerta poco después de su suscripción. El Convenio Centroamericano sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y el Protocolo a ese Convenio (sobre trato preferencial a Honduras) nunca operaron como originalmente se pretendió, por la forma en que cada país aplicó realmente dichos incentivos. Incluso, el instrumento más fácil de emplear para aquel propósito, el financiamiento preferencial del BCIE a Honduras, no ha funcionado de esa manera: la cartera del BCIE en 1980 no revela diferencias significativas entre países de los préstamos que ha otorgado esa institución financiera en casi veinte años y, en todo caso, no es Honduras el país más beneficiado sino Costa Rica (ver de nuevo la distribución del monto del crédito BCIE en el cuadro 34).

Tampoco la integración ha promovido el “desarrollo equilibrado” en el sentido definido por Castillo\* de que debería simultáneamente facilitar la superación de un grave obstáculo específico de cada país: no se ve cómo haya contribuido a resolver el problema demográfico de El Salvador, ni el étnico de Guatemala, ni cualquiera otro grave y particular de un

\* Castillo, Carlos Manuel, *Integration and Growth in Central America*, Praeger, 1966.

determinado país. La integración se convirtió principalmente en un negocio de industriales y comerciantes, que poco se interesó en ese tipo de problemas.

### *5.3.2 Efectos distributivos de la integración centroamericana entre clases y grupos sociales de cada país*

El modelo entero de desarrollo en Centroamérica ha sido excluyente y concentrador, lo cual quiere decir, con otras palabras, que han sido pésimos sus efectos sobre la distribución del ingreso. Difícilmente un proceso importante pero subordinado a dicho modelo podía escaparse a los mismos rasgos. Lizano\* ha examinado lúcidamente la relación entre el proceso de integración económica centroamericana y la distribución de ingresos entre los diferentes grupos sociales. Las conclusiones de su análisis pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La integración económica centroamericana no ha beneficiado a los trabajadores en el sentido de haber incrementado el empleo hasta el punto en que se habría vuelto inelástica la oferta de trabajo y se habrían incrementado los salarios reales. Los efectos de la integración se circunscriben casi exclusivamente al sector industrial; el proceso de sustitución de importaciones en el Mercado Común Centroamericano probablemente no ha aumentado la demanda neta de trabajo, ni ofrece perspectivas satisfactorias para que lo logre en el futuro cercano, por varias razones: i) la industrialización ha sustituido en buena medida la producción artesanal por producción fabril, la cual se caracteriza por utilizar más capital y menos trabajo que la primera por unidad producida; ii) la actividad industrial se ha concentrado en algunas pocas zonas y, como aún no existe libre movilidad de trabajo dentro del área de integración, los aumentos de empleo en algunos países y localidades pueden corresponder a aumentos del desempleo y subempleo en otros; iii) la oferta de trabajo es en Centroamérica sumamente elástica debido a la situación general de desempleo y subempleo y al rápido crecimiento demográfico; iv) el ritmo de industrialización ha estado limitado en el pasado, y probablemente lo estará más en el futuro cercano, por agotamiento de la sustitución fácil de importaciones, demandas excesivas de capital de la tecnología empleada, insuficiencias de ahorro interno, posibilidad de los empresarios de exportar capital y estrechez del mercado derivada de la distribución del ingreso dentro del área de integración.

b) Tampoco la integración ha beneficiado a los trabajadores por la

\* Lizano, Eduardo, *Una reflexión acerca de la integración económica centroamericana*, en Lizano, Eduardo (comp.), *La integración económica centroamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, sexta parte, pp. 348-368.

vía de una mayor competencia y una consecuente reducción en los precios y mejor calidad de los productos que se consumen, porque: i) el MCCA es un mercado de pequeña dimensión y pocas empresas, con frecuencia una sola basta para abastecer toda la demanda centroamericana; ii) el arancel externo es altamente proteccionista, lo cual significa que la sustitución de importaciones se hace frecuentemente a precios más elevados que los que regían para las importaciones antes de la integración; iii) en el sector agropecuario, el libre comercio no ha funcionado satisfactoriamente, la estructura de la tenencia de la tierra favorece más la agroexportación que la producción para abastecer la demanda local y los sistemas de estabilización de precios dificultan adicionalmente la competencia, la cual ha sido mínima por todo ello; iv) en el sector industrial la tendencia a sustituir la artesanía por la producción fabril disminuye la competencia ya que muchos pequeños artesanos son reemplazados por pocas o una sola fábrica grande; v) la invasión de Centroamérica por subsidiarias de empresas multinacionales cuya intención principal es “saltar” la tarifa proteccionista, la eliminación o compra de empresas locales por dichas multinacionales y el surgimiento de un nuevo grupo social de “capitanes de industria” centroamericanos que no desean, en absoluto, hacerse una guerra de precios, facilitan los arreglos de cártel, monopólicos y oligopólicos, para la fijación de los precios y refuerzan estructuras de mercado de tipo no competitivo.

c) No puede argumentarse que la integración ha favorecido a los trabajadores a través del crecimiento económico general porque: i) los sindicatos y otros medios de presión para incrementar la participación de los obreros y campesinos en el ingreso han sido tradicionalmente débiles y exigüos en Centroamérica; existen demasiadas barreras para su organización y eficacia; ii) la elasticidad de la oferta de trabajo tiende a socavar la unidad de los trabajadores; iii) la sustitución de artesanía por producción fabril tiene efectos adversos en la distribución del ingreso; grupos con ingresos bajos (artesanos) transfieren ingreso a estratos de ingresos superiores (empresarios industriales); iv) una elevada proporción del crecimiento industrial de los países del MCCA se debe a compañías extranjeras, lo cual implica que una parte apreciable de cualquier incremento de ingreso que se pueda originar en el proceso de integración pasa a manos extranjeras.

Si la integración no ha favorecido a las clases trabajadoras a través de un masivo volumen de empleo o de una disminución de precios, ni mediante un mejoramiento económico general, entonces, ¿a quién ha beneficiado el incremento de ingreso generado por el proceso de integración en Centroamérica? A los inversionistas extranjeros y a los grandes empresarios industriales centroamericanos, responde Lizano. Podría denominarse a todo esto “teoría de la perfecta adaptación” del MCCA al modelo centroamericano de crecimiento excluyente y concentrador.

### 5.3.3 *La desintegración centroamericana\**

En la segunda mitad del decenio de los 60 se observaron los primeros síntomas de debilitamiento del proceso de integración económica centroamericana. Ocurrieron algunas crisis menores que fueron creativamente manejadas\*\* por los funcionarios regionales y algunos de los nacionales encargados del programa. La ruptura del MCCA original sobrevino en 1970, cuando Honduras decidió retirarse de ese esquema. Como se ha explicado anteriormente, este paso notable de desintegración se debió a un problema eminentemente distributivo entre países. Durante toda una década empantanó el marco institucional de la integración y obstaculizó el avance de muchos otros aspectos.\*\*\*

Es inevitable, por otra parte, que mientras un socio principal de la empresa juzgue que no está siendo tratado con equidad y que no se atienden sus reclamos, la cooperación tienda continuamente a la crisis. Esto es más importante debido a que se buscó resolver el problema real de la distribución equitativa de costos y beneficios de la integración con el mismo estilo con que se pretendía resolver el problema distributivo interno de los países; a base de suposiciones comprobadamente inválidas sobre las virtudes reguladoras automáticas del mercado irrestricto o con declaraciones retóricas y documentos legales que no se llevaban nunca a la práctica.

Posteriormente se agudizaron las tendencias desintegradoras en todos los países:

a) Se permitió el establecimiento de plantas nacionales destinadas a sustituir importaciones intrarregionales;

b) Frecuentemente triunfaban las consideraciones nacionales inmediatas de los países sobre las de mayor largo plazo de la integración, como en la aplicación unilateral de medidas restrictivas para proteger a una planta nacional, la prohibición de exportar granos básicos para atender prioritariamente la demanda nacional, la alteración de paridades de monedas sin coordinación entre países, etcétera.

c) Los intelectuales, los partidos políticos y las organizaciones de la clase obrera, al principio indiferentes o moderadamente a favor, se hicieron cada vez más críticos del proceso de integración económica centroamericana.

\* El término fue acuñado por Óscar Menjívar en su artículo "El proceso de desintegración centroamericana", *Estudios Centroamericanos* (E:CA), No. 339-340, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, enero-febrero de 1977. Se emplean aquí varios de sus argumentos.

\*\* Schmitter, Philippe C., "La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana", en *Revista de la Integración*, No. 5, Buenos Aires, BID-INTAL, noviembre de 1969.

\*\*\* Véanse los informes de INTAL, "El proceso de integración en América Latina en los años 70", op. cit.

d) Disminuyó notablemente el interés de los inversionistas por la integración centroamericana; la atención se volcó alternativamente a la producción industrial con miras a la exportación extrarregional de manufacturas, a la construcción de viviendas y centros comerciales, a la creación de empresas financieras, particularmente las de desarrollo urbano, y a la fuga de capitales. Sin olvidar los estrechos vínculos, incluso familiares, que siempre han existido entre grupos empresariales de distintos sectores en cada país centroamericano, se revitalizó el interés por invertir en la agroexportación cada vez que se elevaron los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación.

e) Los gobiernos se negaron a financiar adecuadamente a las instituciones regionales.

Todos éstos eran —por lo menos parcialmente— síntomas de problemas distributivos subyacentes que se estaban manifestando en uno u otro plano: percepción de quiénes eran los auténticos beneficiarios del proceso, suspicacias de cada país sobre las intenciones de los otros de sacar ventaja, saturación de mercados derivada de las características excluyentes del crecimiento económico y renuencia a enfrentar el problema mediante redistribuciones sustanciales del ingreso dentro de cada país. Como que el talón de Aquiles de la integración combinaba las dos dimensiones del problema distributivo —entre países y entre grupos sociales— para interponer una barrera a los avances del proceso o para producir, incluso, regresiones del mismo. Fue posible sólo la realización de minúsculos proyectos de integración en los últimos años del decenio de los 70.

El panorama desintegrado que ahora predomina en la región centroamericana, no consiste sólo, ni principalmente, en lo que le ocurre al programa de integración entre los países, sino que incluye la desintegración interna a nivel de cada país. Más de alguno se ha convertido en paradigma mundial de incoherencia del conjunto social y de completa dispersión de esfuerzos de las clases y grupos que componen la sociedad. Esto también hunde sus raíces en el problema de la distribución, aunque no se reduce simplemente a ello. Cada vez más conscientes las masas centroamericanas de las enormes y crecientes desigualdades sociales, se mostraron cada vez más dispuestas a correr riesgos para equiparar la posibilidad de vivir con plenitud. Al chocar sus aspiraciones contra barreras infranqueables de interés económico, rigideces ideológicas imperturbables y sistemas políticos basados en la coerción y no en el consenso, prendió la rebeldía violenta y se alimentó un proceso circular autodestructivo que nadie ha podido detener. No hay certeza alguna acerca del tiempo y forma específica de solucionar esa dolorosa realidad. Pero sí parece segura la afirmación de que tanto la re-integración interna de los países como la vertebración conjunta de todos ellos, no se podrán realizar en el futuro sin un cambio social fundamental: la alteración drástica del modelo de desarrollo desigual en Centroamérica.

## 6. Epílogo sobre el año 2000



El año dos mil suena lejano. Supone la entrada en el tercer milenio y nosotros somos del milenio segundo. Y, sin embargo, el año dos mil está a la vuelta de la esquina. En menos de veinte años cambiarán por segunda vez desde Cristo los cuatro dígitos en el reloj del tiempo.

Veinte años es poco en la vida de los pueblos. Pero una mirada prospectiva hacia el año dos mil deja una sensación escalofriante ante el tipo y magnitud de los retos que Centroamérica deberá enfrentar en ese lapso. La sensación se agudiza cuando se considera lo que se dejó de hacer en los últimos 30 años y lo que ocurrirá si deja que la dinámica del crecimiento desigual continúe acumulando los problemas.

Es un hecho previsible que en el año dos mil la población de Centroamérica será no menor de 35 millones de personas y más probablemente estará en los alrededores de 40 millones.

La estructura actual de la población por edades, de base sumamente amplia, y la rigidez del comportamiento reproductivo, que se origina en el entorno sociocultural de la mayor parte de habitantes de la región, obstaculizarán grandemente los esfuerzos por controlar el crecimiento demográfico.

A principios de este siglo la población del área era menor de 4 millones de habitantes, en 1950 había 8 millones y en 1980 pasaba de 20 millones. Hicieron falta varios siglos desde la conquista española para llegar a la décima parte de lo que será la población de Centroamérica en el año dos mil.

¿Qué consecuencias se derivan de esta previsión? En primer lugar, que si no se comienza a hacer algo relativamente pronto, algo profundo y radical que altere el patrón de crecimiento excluyente y concentrador, las necesidades básicas de la población centroamericana quedarán aún más insatisfechas, lo cual será fuente de nuevas e incrementadas tensiones sociales.

Una de las principales implicaciones de la expansión demográfica en el contexto centroamericano será el agravamiento del desempleo, abierto y encubierto, que ya sufren las economías de la región. Difícilmente puede vislumbrarse cómo, con las pasadas tendencias de crecimiento del aparato productivo, puedan cubrirse los 15 millones de puestos de trabajo que probablemente demandará la población.

En el sistema educacional se necesitará, como mínimo, un cupo de 10

millones de espacios en el año dos mil, con los correspondientes maestros, aulas, libros, laboratorios y demás facilidades educativas.

El sistema de salud tendría que absorber para entonces el empleo de unos 30 000 médicos, con las correspondientes camas hospitalarias, personal paramédico, instrumental quirúrgico, de diagnóstico y demás facilidades del sector.

Solamente para satisfacer las necesidades habitacionales de las zonas urbanas se necesitarán más de 3 millones de viviendas a finales del siglo, cuando las que podrían considerarse aceptables al presente llegan apenas a la cuarta parte de esa cifra. A dicha necesidad habría que agregar la de las zonas rurales, en donde la carencia de viviendas satisfactorias es muy severa.

La adecuada nutrición de 40 millones de personas implica una disponibilidad de alimentos de por lo menos ochenta mil millones de calorías al día; meta difícilmente alcanzable si se tiene en cuenta que el consumo actual de 20 millones de habitantes es globalmente deficitario, que su distribución es grandemente desigual y que el crecimiento en la producción interna de alimentos muestra una sostenida tendencia a quedar por debajo de la producción de otro tipo de bienes, por empleo de las mayores y mejores tierras en actividades de agroexportación.

Aunque sólo se tratara de cubrir las más elementales necesidades de la población, Centroamérica tendría que superar gravísimos problemas en un reducido lapso histórico de 20 años. Podrían multiplicarse las cifras de requerimientos para el año dos mil y las preguntas implícitas de cómo se van a satisfacer. Todas esas preguntas quedarán sin respuesta si no se enfrentan pronto tres retos fundamentales.

### **6.1 Establecer y consolidar sistemas políticos viables**

Centroamérica está en crisis; tal vez la más profunda de su historia. En Nicaragua, el gobierno sandinista realiza denodados esfuerzos por consolidar su revolución, en medio de grandes dificultades económicas propias de la etapa posterior a una guerra civil. El Salvador se debate en otra guerra intestina, lenta y despiadada como pocas en la historia reciente. La violencia política cumplió ya 25 años en Guatemala y, lejos de finalizar, se exacerba notablemente al inicio de los 80. Honduras parece indecisa entre el inicio de la democracia o el recrudecimiento del militarismo. Y la turbulencia del istmo se combina ahora con la agudización de los propios problemas económicos para poner a prueba la solidez del sistema político de Costa Rica.

Resulta evidente que en medio del caos y la desintegración social no es posible enfrentar con éxito los requerimientos del año 2000. La primera gran tarea es superar la crisis, establecer y consolidar sistemas políticos que permitan la vertebración de la sociedad; capaces de gestar y coordinar esfuerzos masivos hacia la creación de nuevas realidades.

¿Qué generó la crisis y cómo se puede superar? La situación no es, desde luego, homogénea en toda Centroamérica y en cada país existen sus propias particularidades; la revolución de Nicaragua obviamente es algo de naturaleza muy distinta a la crisis económica de Costa Rica. Pero, exceptuando a este último país, existen también regularidades entre los demás que permiten un intento de generalización.

1) Se ha explicado y comprobado que las estructuras socioeconómicas básica de los cuatro países del noreste de Centroamérica manifiestan desigualdades extremas entre clases y estratos de la sociedad y engendran una dinámica, llamada aquí "crecimiento desigual", que concentra ingresos en los estratos de ingresos superiores y excluye a las mayorías de la satisfacción adecuada de sus necesidades elementales. Partiendo de una sociedad dividida por severas diferencias sociales, el crecimiento desigual la escinde cada vez más al aumentar continuamente las disparidades reales entre, ya sea el 5% más rico y el 50% más pobre, o el 20% de mayores ingresos y el 80% restante de la población.

Si bien el hambre junto a la opulencia creciente son siempre potencialmente explosivas —particularmente cuando las estructuras de explotación son tan obvias que es fácil darse cuenta de que la segunda se nutre de la primera—, este dato estructural no basta para explicar la intensidad y magnitud de la rebelión en Centroamérica. Al fin y al cabo, no es demasiado diferente el dato de otros países latinoamericanos menos convulsos. Es necesario referirse a otros factores adicionales que actualizan y disparan la potencialidad de rebeldía que es inherente al crecimiento desigual.

2) Los factores que permiten la percepción de los fenómenos sociales por parte de las masas y que influyen fuertemente en la valoración que éstas hacen de dichos fenómenos, se han comportado en los últimos decenios a manera de incrementar la inconformidad de cada vez más amplios segmentos de la población centroamericana. Sin números y sin matices, se han dado cuenta de la estructura y dinámica de la sociedad. Tomaron conciencia de la realidad objetiva y al hacerlo elaboraron con dicha percepción un juicio de valor sumamente negativo sobre esa realidad; es decir, se percibieron como víctimas de algo gravemente injusto.

Los aludidos factores de concientización son todos aquellos que incrementan la vida de relación entre diferentes clases y grupos sociales, el contacto con nuevas ideas y nuevas valoraciones éticas de los hechos, así como la exposición a ejemplos que demuestran la posibilidad de alterar drásticamente situaciones sociales que se juzgan negativas. Los más importantes de dichos factores que han operado en Centroamérica después de 1950 son los siguientes: el desarrollo del transporte y de las comunicaciones; el crecimiento del proletariado urbano; la proletarianización del campesinado que provocó la expansión de actividades agroexportadoras; la expansión de la matrícula de los sistemas escolares; el cambio de actitud de párrocos, religiosos y algunos obispos en materia social; la revolución

cubana y más recientemente la nicaragüense. El efecto ideológico en Centroamérica de cada uno de estos fenómenos ameritaría, desde luego, un tratamiento mayor que la mera enunciación; pero resulta difícil poner en duda que el conjunto de todos ellos ha cambiado significativamente el ámbito de percepciones y valoraciones de la población centroamericana y que lo ha hecho en el sentido antes indicado.

Con todo y la importancia de los factores cognoscitivos y valorativos como condición necesaria para producir inconformidad y transformarla en acción combativa, ellos no agotan la explicación de lo ocurrido en Centroamérica, puesto que en otros lugares los mismos factores han encontrado cauces de manifestación distintos a la convulsión violenta. Hay por lo menos un elemento adicional que se ubica en un plano estrictamente político y que hace relación a la legitimidad de los sistemas de gobierno, entendida ésta como consenso de una colectividad sobre la manera de acceder al poder y de ejercerlo.

3) No existe sistema político alguno que no emplee para su funcionamiento y estabilidad una dosis de consenso y otra de coerción. Pero el tamaño relativo de uno y otro componente hacen la diferencia cualitativa entre unos y otros sistemas. Con excepción de Costa Rica, y por breves lapsos en Honduras, todos los de Centroamérica han sido de tipo autoritario y coercitivo en los 25 años previos a 1979.

Por otra parte, en toda sociedad existen y se desarrollan organizaciones cuyo fin es actuar sobre la realidad desde el poder político, ya sea para mantenerla, beneficiándose de ella, o para transformarla. Las organizaciones políticas reformistas en Centroamérica —típicamente los partidos de orientación demócrata-cristiana, social-demócrata y socialista— vieron frustradas sus aspiraciones de acceder al poder y realizar importantes reformas sociales mediante las vías usuales en una democracia, al chocar sus acciones contra barreras infranqueables de inflexibilidad política. Excepto, nuevamente, en Costa Rica, dichas organizaciones fueron sometidas o eliminadas por estructuras de poder afianzadas con las armas y notoriamente incapaces de asimilar el reformismo.

Como la energía no desaparece sino que se transforma, los caudales de inconformidad que venían acumulándose por bastante tiempo en Centroamérica encontraron otros cauces en organizaciones políticas de diferente factura, que postulaban la vía armada como única posibilidad histórica de realizar un cambio fundamental en Centroamérica.

Durante la década de los años 70, coexistieron dichas organizaciones revolucionarias con las reformistas y las conformistas en tres países de la región —Nicaragua, El Salvador y Guatemala— sin que ninguna orientación básica pudiera imponerse ni suprimir a las demás, pero erosionando cada vez más cualquier base de consenso que tuviesen los esquemas políticos tradicionales. La situación devino así en una crisis total de hegemonía que solamente se ha superado en Nicaragua mediante una alianza de las fuerzas

revolucionarias con las democrático-reformistas y la exitosa insurrección popular que lograron desatar. En El Salvador y Guatemala, por el contrario, el impasse continúa y ambos países parecen abocados a un largo conflicto social que anularía cualquier posibilidad de dar una solución mínimamente aceptable a los desafíos que plantea el año 2000.

El caso de Costa Rica es cualitativamente diferente, pues comparado con los otros de la región, el sistema político es de muy alta legitimidad. No se ha desarrollado allí la violencia política, ni tiene por qué hacerlo en magnitud significativa si este país logra mantener un consenso mayoritario y activo de la población sobre la preferencia de los métodos democráticos para dar cauce de acción a los agentes transformadores de la sociedad.

Tampoco en Honduras ha ganado terreno apreciable la violencia. Pero en este país las diferencias con sus vecinos del noroeste centroamericano son de grado y no de especie. Pues si la violencia es el producto de la compleja interacción histórica de los tres planos explicados —el económico, el sociocultural y el político— los factores que incitan a la rebelión violenta han sido un tanto menos intensos en Honduras que en Guatemala, El Salvador o Nicaragua, en los tres planos simultáneamente. La diferencia podría ser sólo cuestión de tiempo. Si el crecimiento desigual continúa acumulando disparidades reales a la vez que activa, como es previsible, los factores de la concientización (integración territorial, urbanización, industrias, proletariado, etcétera) y además ocurre una regresión política al esquema coercitivo, casi seguramente se gestaría en tierra hondureña un proceso similar al de los Estados fronterizos. Antes que ello ocurra este país tiene alguna posibilidad —que ojalá no desperdicie— de actuar en los planos político y económico sin que se hayan introducido los elementos de irreversibilidad y escalamiento que son inherentes a las confrontaciones violentas.

Mientras en Costa Rica y Nicaragua, al inicio de los 80, se trata de mantener y profundizar el consenso —son situaciones de consolidación— en Guatemala y El Salvador hay que crearlo en las condiciones más adversas. No se ve nada claro que en estos últimos países pueda la vía militar desembocar en sistemas políticos viables, al menos en el futuro cercano. Por eso, la única alternativa racional al conflicto estéril y autodestructivo requiere un máximo de flexibilidad y creatividad política que haga posible la pacificación transformadora. Cuando suficientes fuerzas determinantes se hayan convencido de la inviabilidad de otros enfoques utópicos, quizás haya campo para presentar propuestas concretas de soluciones negociadas, que fusionen lo mejor del reformismo democrático con las aspiraciones revolucionarias de estos pueblos. Mientras tanto, seguirá siendo cierta la aseveración de que no hay solución posible para los problemas sustantivos de estas sociedades sin un sistema político viable.

## 6.2 Cambiar el modelo de crecimiento desigual

Mientras el crecimiento económico en Centroamérica continúe concentrando ingresos en los estratos más adinerados de la población, a la vez que excluye a las crecientes mayorías de la razonable satisfacción de sus necesidades básicas, es inevitable que prosigan o se acentúen las actuales tensiones sociales. Un proceso que continuamente aumenta las desigualdades a la vez que incrementa el número absoluto de las víctimas, no puede —en el mundo actual— sino acumular inconformidad. Los factores de **concientización** —que son parte del mismo proceso— se encargarán de agudizar la percepción de las masas; y la lucha política —que se da con o sin legitimidad— transformará el descontento en acción.

Para corregir la inequidad del crecimiento desigual y para establecer las condiciones básicas de un desarrollo creador, que permita la realización creciente de los individuos y los pueblos, los países centroamericanos necesitan cambiar el modelo de crecimiento que ha prevalecido hasta el inicio de los años 80. Tres aspectos de ese modelo ameritan especial consideración: la *distribución* de la propiedad y el ingreso, la *dependencia* del sistema económico y el *desempleo* de la fuerza de trabajo.

### 6.2.1 *Redistribución de los activos productivos de la sociedad*

A efectos de hacer más igualitaria la sociedad o, al menos, detener el crecimiento de la desigualdad económica real, se pueden emplear dos grandes tipos de medidas: aquellas que afectan la distribución del ingreso sin alterar la raíz que últimamente la genera —como son los salarios mínimos, la seguridad social y la tributación progresiva— y las que modifican sustancialmente la estructura de donde procede la desigualdad; es decir, la distribución de la propiedad de activos productivos.

Sin desestimar la importancia complementaria de las primeras medidas, la evidencia histórica en Centroamérica demuestra que su uso exclusivo es nada más que un paliativo poco eficaz. Se trata además de acciones que, manteniendo intacta la estructura básica de poder, son reversibles y altamente vulnerables a la burla y a la evasión. El problema en Centroamérica es tan extremo y englobante que su solución obliga a actuar sobre los factores básicos causales.

a) La estructura agraria, o binomio latifundio-minifundio, es la principal fuente de desigualdad en la sociedad centroamericana y la principal determinante de los niveles de vida de la población.

Se requieren medidas para convertir el latifundio privado en empresa colectiva, ya sea estatal, cooperativa o bajo otras formas de asociación en que los trabajadores de la tierra posean de manera conjunta la unidad productiva. La disminución de eficiencia que frecuentemente se asocia a la

propiedad colectiva, además de que posiblemente sería temporal en Centroamérica, en ningún caso invalida el hecho de que un menor ingreso global, mejor repartido, puede incrementar el ingreso de la vasta mayoría de trabajadores rurales.

Es necesario también otorgar mayores facilidades a los actuales pequeños y medianos productores agropecuarios, tanto aquellas que elevarían sus productividad —asistencia técnica y crédito— como las que mejorarían la participación relativa de esos productores en el ingreso global: redes adecuadas de comercialización, transporte, almacenamiento, conservación y procesamiento de los productos.

b) El segundo frente de acción redistributiva debe deshacer la concentración oligopólica en los demás sectores de la actividad económica centroamericana. Ello implica nacionalizar y/o cooperativizar empresas de gran tamaño en los sectores industrial, financiero, de comercio exterior y de servicios.

c) En tercer lugar, debe reformarse el sistema fiscal, tanto del lado de ingresos —para incrementar la proporción de recaudaciones fiscales en el PIB, penalizar la evasión y hacer menos regresiva e indirecta la tributación— cuanto del lado de los gastos, para asegurar su prioridad social y el beneficio de los estratos de menores ingresos. El efecto neto de esta reforma debería ser aumentar sustancialmente el gasto público, incrementar la participación de los estratos de alto ingreso en su financiamiento y modificar su estructura global en el sentido de favorecer más aquellas erogaciones directamente relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas de la población: nutrición, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Se puede argumentar, desde luego, que las alteraciones drásticas de la estructura productiva y del sistema tributario pueden tener efectos adversos sobre el crecimiento económico. Hay quienes juzgan, por el contrario, que los objetivos de crecimiento y distribución equitativa no son necesariamente incompatibles dentro de un mismo lapso histórico —que es posible redistribuir y crecer al mismo tiempo— si se atiende adecuadamente al monto y eficiencia de la inversión pública. Sin embargo, en la medida que los cambios sociales trascendentales implican un período de ajuste e improvisación, es inevitable el conflicto temporal de fines, que no se puede resolver sin establecer una prioridad básica. La experiencia centroamericana de los últimos decenios deja bien claros los resultados de haber otorgado la prioridad absoluta al crecimiento. Para remediar esa situación debe ahora invertirse la prioridad y asegurar que el crecimiento económico posterior verdaderamente contribuya al progreso de la condición humana, sin aberrantes exclusiones.

### 6.2.2 *Reducción de la dependencia económica externa*

El problema de la distribución está íntimamente ligado al de la falta de capacidad endógena de autoderminación que tradicionalmente han manifestado las economías centroamericanas. Así, mientras la estrechez de mercados que implica la pobreza de grandes segmentos de la población contribuye a la orientación “hacia afuera” del crecimiento centroamericano, esa misma orientación permite mantener deprimidos los ingresos de las mayorías en la medida que no es necesaria su demanda para absorber la producción. La concentración de ingresos favorece el consumo suntuario importado; la emulación de patrones extranjeros de consumo estimula adicionalmente la concentración de ingresos y limita el ahorro interno.

a) Las medidas que mejorarían la distribución del ingreso contribuirían en gran parte a reducir el grado de dependencia: la ampliación de mercados inherente a la redistribución de ingresos, por ejemplo, permitiría diversificar el aparato productivo interno y hacer avanzar el proceso de industrialización hasta etapas en que sería posible sustituir importaciones de insumos y materias primas. La desmedida dependencia de dichas importaciones es actualmente un factor crucial de vulnerabilidad de las economías centroamericanas.

b) Sin perjuicio de lo anterior, el problema de la dependencia es conceptualmente diferente al de la mala distribución y operativamente requiere medidas adicionales específicas para minimizar su incidencia. En particular, se requieren acciones para diversificar los mercados de exportación y las fuentes de importación de insumos, tecnología, bienes de capital y repuestos. La parte de la inversión financiada con ahorro interno debe elevarse al máximo posible, y el endeudamiento externo (particularmente la inversión extranjera directa) limitarse a los casos estrictamente necesarios por razones tecnológicas y de mercado, o por vacíos cruciales en la disponibilidad de divisas.

### 6.2.3 *Eliminación del desempleo de la fuerza laboral*

Pocos fenómenos son tan disruptivos, individual y socialmente, como la frustración de virtualidades humanas que implica el estar apto para trabajar y no encontrar trabajo. Como la situación centroamericana y sus perspectivas se caracterizan por un intolerable nivel de cesantía y subempleo de la fuerza laboral, el enfrentamiento de este problema debe recibir una elevada prioridad en cualquier nuevo modelo de desarrollo. La línea de ataque debería contener, por lo menos, los siguientes elementos:

a) Inversión masiva en los sectores sociales. Existe evidencia empírica de que los coeficientes tecnológicos, continuamente modificándose en el mundo a favor del uso de más capital y menos trabajo por unidad produci-

da, han cambiado con menor intensidad en ese sentido en los sectores de educación, atención a la salud y construcción de viviendas, en donde el trabajo humano constituye todavía un factor productivo de importancia cuantitativa crucial. Justamente estos sectores responden directamente a la satisfacción de necesidades básicas vastamente insatisfechas en Centroamérica y por ello la ampliación masiva de los mismos constituiría a la vez un medio para satisfacer mejor dichas necesidades y un instrumento de elevación del nivel de empleo.

b) Utilización de tierras ociosas o mal aprovechadas y ampliación de la frontera agrícola en aquellos países donde la dotación de recursos lo permita. En otras palabras, utilización de más tierra y uso más intensivo de la que actualmente se emplea. Pocas acciones podrían contribuir tanto en este sentido como la liberación de las actuales restricciones al movimiento espacial de la fuerza de trabajo, a través de las fronteras intercentroamericanas.

c) Énfasis en el empleo de tecnologías adecuadas. En el sector agropecuario existen técnicas que por su naturaleza ahorran mano de obra; elevan mucho la productividad de los trabajadores realmente empleados, pero no inciden en los rendimientos por hectárea. De este tipo son casi todas las formas de producción vinculadas a la mecanización agrícola; hacen que se necesite menos trabajo para cultivar una determinada extensión y producir una misma cantidad. Otras técnicas elevan más bien la productividad por área cultivada y generan más empleo humano por unidad de extensión: riego, drenaje, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, control biológico de plagas, etcétera. Es evidente que las segundas técnicas convienen más a Centroamérica que las primeras.

En otros sectores existe también un amplio campo para la selectividad y la adaptación tecnológicas. Pero no debería extremarse el argumento hasta el punto de inducir a la utilización de formas de producción tecnológicamente ineficientes; es decir, aquellas que simultáneamente requerirían más factores de producción de todo tipo para lograr una determinada cantidad de producto; ni inhibir una producción socialmente necesaria por el solo hecho de requerir imprescindiblemente de altas intensidades de capital.

d) Reducción de la tasa de crecimiento demográfico. Las medidas orientadas a lograr esta finalidad son de limitada eficacia; pero en el contexto de sustanciales transformaciones sociales que cambian el entorno económico y cultural de la mayoría de la población, los cambios resultantes en la actitud tienden a favorecer el descenso de las tasas de fertilidad, especialmente en el largo plazo. El actual ritmo de crecimiento de la población en Centroamérica es un grave obstáculo al pleno empleo futuro y a la solución de numerosos problemas sociales. Se debe, por tanto, apoyar los cambios de actitud frente al comportamiento reproductivo, ampliando la infraestructura de medios capacitantes y facilitantes de la práctica anticonceptiva.

### 6.3 Rehacer la integración centroamericana

La vieja aspiración histórica de los países centroamericanos de reconstruir la unidad se ha visto frustrada una y otra vez, pero también ha renacido siempre con renovada vitalidad. La búsqueda de unión es una constante notable de siglo y medio en la historia de Centroamérica y seguramente habrá de aparecer de nuevo en los próximos decenios, porque los pueblos tienen memoria y porque en el mundo actual es absurda la parcelación aldeana. En tanto no se establezcan y consoliden sistemas políticos viables en toda Centroamérica y no se cambie el modelo de crecimiento desigual, tampoco será posible impulsar sustancialmente la integración. Incluso los modestos avances factibles en la actual situación deberían promoverse como infraestructuras de logros mayores en el futuro.

El programa de integración económica centroamericana experimentó un rápido y exitoso desarrollo en los primeros cinco años de la década de los años 60. En ese lapso se creó una zona de libre comercio para productos originarios de la región, se estableció un arancel común para importaciones provenientes de fuera del área, se desarrolló un aparato institucional específico para administrar y profundizar el proceso de integración, se interconectaron sistemas viales y de comunicaciones, se estableció un conjunto de instrumentos de fomento industrial y un sistema de pagos intercentroamericanos con empleo de monedas locales; el comercio intrazonal creció espectacularmente y todo ello significó una considerable fuente de estímulos para el crecimiento económico de los países centroamericanos y particularmente para su industrialización, por la vía de la sustitución de importaciones en un mercado ampliado.

En la segunda parte de la década de los años 60 se observaron señales de debilitamiento del proceso de integración, tales como disminución del dinamismo del comercio intrazonal, saturación parcial de mercados, dificultades crecientes para encontrar oportunidades adicionales de inversión, tendencia a sustituir importaciones provenientes de otros países del área con producción nacional, reducciones de tasas de crecimiento económico e industrial, disputas sobre la distribución de costos y beneficios de la integración entre países, intervenciones unilaterales de los gobiernos en la protección de sus respectivas monedas y balanzas de pagos, que en ese período se vieron presionadas por bajas en los precios de los productos tradicionales de exportación. Tales dificultades y el conflicto bélico que enfrentó, en 1969, a dos de los países miembros, Honduras y El Salvador, se combinaron para producir un estancamiento virtualmente completo del proceso de integración en la década de los años 70. Solamente el intercambio comercial continuó creciendo en términos absolutos debido al conjunto de interdependencias previamente creadas.

El obstáculo más frecuentemente reconocido para la suscripción de un nuevo "Tratado Marco" fue la falta de solución al diferendo entre El

Salvador y Honduras; pero subyacentemente existían también profundas diferencias entre los gobiernos sobre las políticas conjuntas que deberían adoptarse según el proyecto de Tratado. Si bien el diferendo parece haberse solucionado al celebrarse un Tratado de Paz entre Honduras y El Salvador en octubre de 1980, se han incrementado a la vez las diferencias entre los gobiernos sobre el contenido de las políticas conjuntas del “desarrollo integrado”, debido a la creciente heterogeneidad política y a las críticas tensiones que experimenta actualmente la región. Por ello, no parece viable en el futuro próximo una reestructuración del programa de integración siguiendo un enfoque de “desarrollo integrado” que involucre la creación de importantes elementos de supranacionalidad y la adopción de un amplio conjunto de políticas sustantivas comunes.

En el contexto anteriormente referido solamente parecen existir posibilidades de hacer avanzar la integración centroamericana a través de acciones o proyectos concretos que entrañen un beneficio intrínseco para todos los países participantes, aunque no necesariamente se conciban como conducentes a la unidad mayor. Dicha unidad es deseada, en principio, por todos los países, pero en la práctica no se puede ahora concretar, salvo en lo referente a proyectos específicos y acciones concretas que presenten las siguientes características: a) que no impliquen la activación de diferencias ideológicas o políticas entre quienes deban tomar las decisiones pertinentes; b) que en sí mismos ofrezcan beneficios tangibles a los países participantes, superiores a los costos que cada país debe sufragar; c) que no se puedan llevar a cabo en condiciones igualmente eficientes o adecuadas por un solo país; d) que se puedan realizar sin una organización institucional centralizada con rasgos de supranacionalidad. Esto es lo que en algunas publicaciones académicas se ha denominado “la integración por proyectos”.

Algunos “proyectos” de integración constituyeron, justamente, los únicos campos en donde se pudo avanzar, parcial y modestamente, durante los últimos cinco años de la década pasada, a la vez que en otros ámbitos, incluido el político interno de cada país, ocurrían acelerados procesos de desintegración. Es probable que el panorama de Centroamérica en los primeros años del decenio de los 80 sea similar al de los años precedentes, por lo que los únicos enfoques viables con sentido integracionista son en la actualidad los de facilitar la integración por proyectos y propiciar acuerdos de alcance parcial de Centroamérica con otras naciones y áreas de integración.

Se ha señalado que una de las razones importantes por las que la integración centroamericana perdió impulso a finales del decenio de los 60 y en la década de los años 70 es la de que, aun considerado en su conjunto, el Mercado Común Centroamericano es de una magnitud demasiado limitada para permitir procesos avanzados de sustitución de importaciones, industrialización y crecimiento económico. Con una población que apenas

supera en 1980 a 20 millones de personas, de las cuales la gran mayoría tiene una escasa capacidad adquisitiva, y existiendo todavía importantes núcleos de población relativamente aislados y desvinculados del mercado, Centroamérica en conjunto tiene una dimensión equivalente a países de tamaño medio de América Latina y varias veces menor que la de Brasil. En tales condiciones, no es de extrañar que pronto se hayan observado señales de saturación de mercados y dificultades crecientes para encontrar oportunidades adicionales de sustitución de importaciones.

Independientemente de las razones éticas y políticas que justificarían una sustancial redistribución de ingresos dentro de los países centroamericanos, ello es necesario para ampliar el mercado y dinamizar el proceso de integración. Además, convendría a la región establecer vinculaciones especiales con otros países o áreas de integración. La redistribución interna de ingresos, los acuerdos especiales con otros países y, por supuesto, todo aquello que permita competir eficientemente en los mercados internacionales con exportaciones no tradicionales (como serían incrementos de productividad, mejoras en la calidad de los productos, exploración y explotación de nuevos recursos naturales, etcétera) son las principales vías que ahora se presentan a Centroamérica para superar los obstáculos inherentes a la reducida dimensión de su mercado.

Se pueden excluir a priori, como impracticables, aquellas vinculaciones especiales con países o grupos de países que, con relación a Centroamérica, sean lejanos geográficamente, muy disímiles geopolíticamente o tengan un nivel de desarrollo demasiado dispar. Esto deja tres posibilidades que se enuncian a continuación.

Centroamérica podría en el futuro ampliar el área de integración con países semejantes a los que hasta ahora han formado su Mercado Común. Debido a evidentes razones de cercanía geográfica y al interés mutuamente expresado, los mejores candidatos a vincularse de esta manera al MCCA son Panamá y República Dominicana.

El segundo tipo de posibilidades podría ofrecerlo la flexibilidad que tiene el instrumento jurídico de integración de los países que antes formaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); es decir, el Tratado de Montevideo de 1980, por medio del cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Podría aprovecharse esa flexibilidad para minimizar los costos y ampliar las ventajas de posibles acuerdos de alcance parcial de Centroamérica con la ALADI.

La tercera posibilidad es la de buscar un entendimiento especial con un país vecino equivalente o mayor que toda Centroamérica. El candidato obvio es México debido al nuevo interés de este país por sus relaciones con Centroamérica —que se ha manifestado ya en suministros preferenciales de petróleo, arreglos especiales en materia de fertilizantes, ayudas diversas a Nicaragua, etcétera— y porque la relación de intercambio comercial entre Centroamérica y México ha sido siempre muy deficitaria para la primera,

con notable tendencia a acentuarse recientemente dicho desequilibrio. Tiene sentido para Centroamérica buscar nuevas formas viables y provechosas de relacionarse con México, mediante acuerdos de alcance parcial que este país estuviese dispuesto a suscribir con la región.

En las actuales circunstancias no es realista suponer la viabilidad de enfoques más avanzados de integración entre los países centroamericanos para los primeros años del decenio de los 80. Tales enfoques no tendrán éxito mientras tanto no se establezcan y consoliden sistemas políticos con legitimidad en todos o la mayoría de países y no sea posible, en consecuencia, asegurar una orientación básica común en torno a las características de la unidad mayor buscada.

La hipótesis de falta de condiciones de posibilidad para la integración llegará a ser inválida algún día, quizás lejano. Entonces podrán los países centroamericanos afrontar los problemas de su desarrollo con políticas sustantivas comunes en materia de redistribución de la propiedad y el ingreso, en reforma agraria e industrialización, en tributación y crédito, inversión pública y social. Entonces podrán tener una unión aduanera y una sola moneda y permitir el tránsito de los centroamericanos por el istmo como ciudadanos de una patria común. Podrán entonces los Estados someter al mismo tratamiento el endeudamiento externo de la región y hacer frente común al desempleo, a la ociosidad de otros recursos, a la inadaptación tecnológica y el excesivo ritmo de crecimiento poblacional. Entonces tendrá sentido la creación de órganos supranacionales eficaces. Y cuando estas cosas comiencen a suceder, Centroamérica podrá avanzar —esta vez sí con paso seguro— hacia la completa reunificación política en el siglo XXI.



Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1983 en el Taller de Comunicación Total, S.A., Yácatas No. 438, casa 2, Col. Narvarte. Se tiraron 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición. Diseñó la portada Mónica Diez Martínez. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

## Centro de Estudios Internacionales

*Para una cabal comprensión de la crisis que actualmente confrontan los países centroamericanos es necesario tener una visión de los problemas económicos que esos países han afrontado, especialmente desde la posguerra. Este libro no sólo brinda una clara y nítida explicación de cómo se han conformado sus estructuras económicas recientes, explicando la naturaleza y magnitud del problema de la dependencia, sino también adentrándose en las causas que inducen al modelo agroexportador a perpetuar la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios que debería traer aparejado el crecimiento económico.*

*Ese proceso de crecimiento ha dado lugar a cambios en la distribución de la tierra y su utilización cuyas consecuencias económicas son examinadas en este estudio, así como su importancia en los intentos de industrialización emprendidos por estos países. Asimismo, se aborda el tema de la industrialización para ver en qué medida ha contribuido en la generación del valor agregado y de empleo, y analizar con detenimiento ciertos problemas urbanos derivados de ella. El comportamiento de las principales variables económicas durante cerca de seis lustros y el estudio de la situación sociopolítica por la que atraviesa la región le permiten al autor rematar su obra con una serie de reflexiones sobre los problemas sociales, económicos y políticos que confrontarán los países en lo que resta del siglo.*

Portada: Oleo del pintor hondureño José Antonio Velázquez



0061



*El Colegio de México*