

NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1  
27 de mayo de 1983

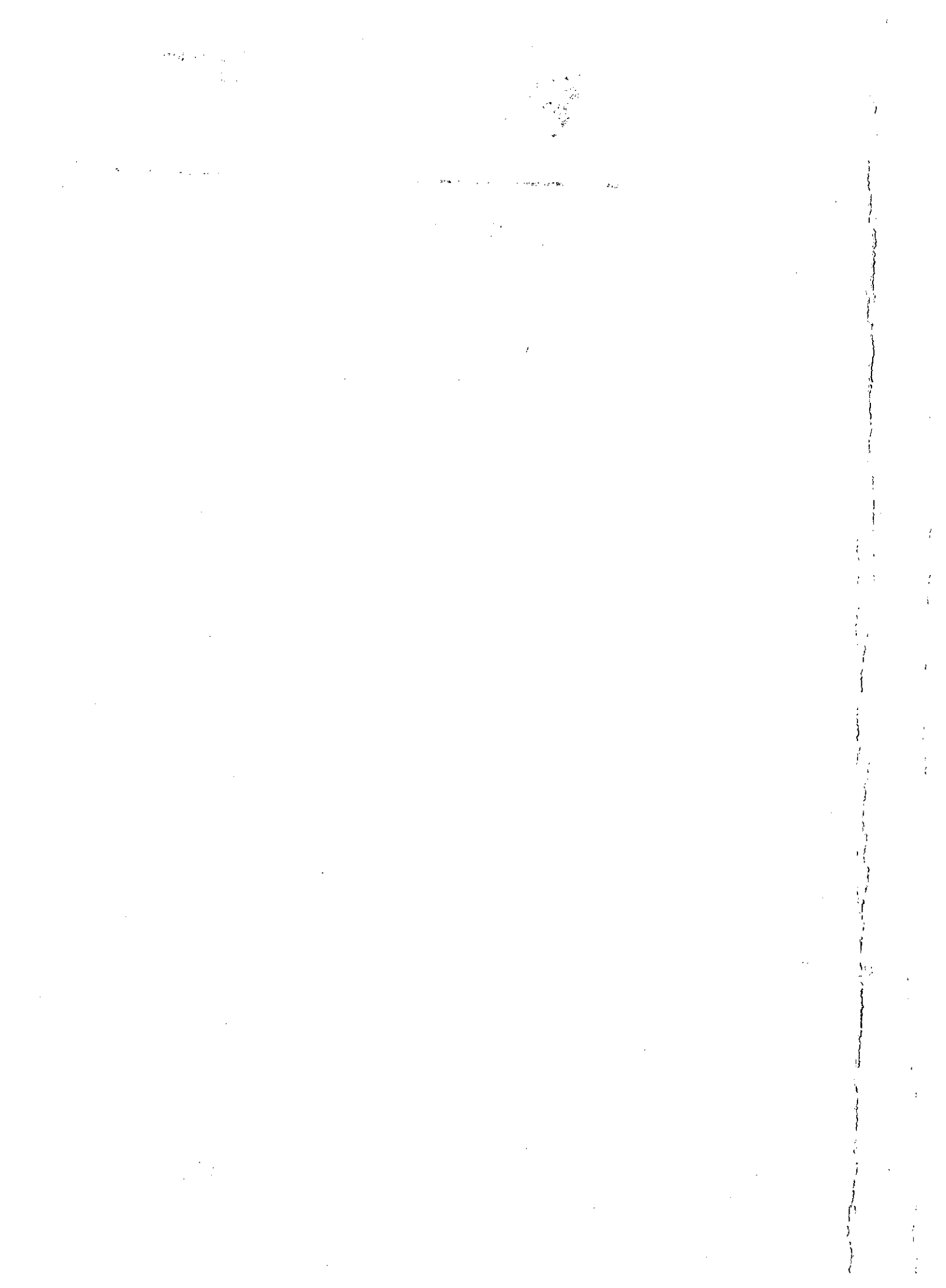
---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



LA CRISIS EN CENTROAMERICA: ORIGENES, ALCANCES  
Y CONSECUENCIAS.



LA CRISIS EN CENTROAMERICA: ORIGENES, ALCANCES  
Y CONSECUENCIAS



INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
1. Introducción	1
2. Rasgos característicos del estilo de desarrollo de Centroamérica en la posguerra	3
a) El dinamismo económico	3
b) La decisiva influencia del sector externo	5
c) El "desarrollo aditivo"	9
d) El carácter excluyente del desarrollo	14
3. Acontecimientos recientes y la crisis económica actual	20
a) La ruptura con las tendencias históricas	20
b) La incidencia de los fenómenos de origen externo	21
c) El desafío al modelo del "desarrollo aditivo"	32
d) Las consecuencias sobre la cooperación intracentroamericana	33
e) Síntesis	35
4. Las perspectivas de corto plazo	37
a) Escenarios alternativos y necesidad de adaptar el estilo de desarrollo centroamericano a las nuevas circunstancias	37
b) Requisitos de un estilo de desarrollo adecuado a las nuevas circunstancias	41
c) Implicaciones en materia de los lineamientos de la política económica	50
d) El papel de la cooperación intrarregional	52
e) El renovado papel del Estado	55
Notas	57



## PRESENTACION

Hace aproximadamente año y medio, la Subsección de la CEPAL en México elaboró una nota en la cual se formularon algunas consideraciones acerca de la situación actual y las perspectivas de las economías del Istmo Centroamericano, así como de los efectos adversos que la situación crítica por la que las mismas atravesaban podría causar, en especial sobre el proceso de integración económica regional.<sup>1/</sup> \* En aquella ocasión se advirtió que las economías, cada una de ellas y todas en común, empezaban a sufrir un rápido deterioro debido a factores de origen externo e interno y que, de no hacerse frente a la situación, podría ponerse en peligro el nivel de interdependencia económica que se había alcanzado gracias al programa de integración, en detrimento de uno de los focos de crecimiento relativamente autónomos de Centroamérica. A fin de atenuar o incluso de invertir esas tendencias depresivas, se propuso el establecimiento de un mecanismo que permitiese alcanzar una colaboración internacional más acentuada, reforzando las actividades que los países mismos de la región habrían de llevar a cabo.

Transcurrido el lapso aludido, ha podido observarse que la situación de las economías centroamericanas se ha erosionado aún más de lo previsto en aquella nota y que la cooperación internacional no ha representado el papel que de ella se esperaba. Por otra parte, el grado de interdependencia económica alcanzado en años pretéritos --medido a través de las corrientes de comercio intracentroamericano-- se debilitó en 1982, en parte como reflejo de la recesión mundial que afectó en grado diverso a todos los países de la región.

Ante la gravedad de la situación, en la que se entremezclan una crisis económica y una política sin precedentes en nuestros tiempos, y ante la confusión generalizada, en lo que respecta al modo de hacerles frente, ha parecido oportuno profundizar el análisis sobre las causas, las características y las consecuencias de esas crisis, y presentar

---

\* Las notas aparecen al final del documento.

algunas sugerencias sobre posibles opciones de política que podrían adoptar los gobiernos. Aunque el énfasis se pone en las materias que son propias de la Comisión Económica para América Latina, se examinan también temas que no son usuales en sus análisis por haber parecido imposible abordar el desarrollo económico contemporáneo de los países de Centroamérica sin tomar en cuenta fenómenos que corresponden al ámbito político-social.

No se ha pretendido, por supuesto, ofrecer soluciones globales o paradigmas para resolver problemas de tan alta complejidad. Se intenta, más bien, insistir en primer lugar en la naturaleza nueva de la crisis presente y, en segundo término, elaborar algunas orientaciones que faciliten la adaptación de esos países al cambio de circunstancias dentro y fuera de la región. En el marco de esas orientaciones, se subrayan y destacan las actividades que podrían emprenderse en forma conjunta para poner coto a un mayor deterioro económico, y de ser posible, para revertir las tendencias negativas de los últimos años. El propósito esencial consistiría en convenir un programa de acción, después de provocar un amplio debate en el seno de cada gobierno y a nivel subregional.



## 1. Introducción

Centroamérica atraviesa por una profunda crisis, tanto en el ámbito económico como en el político-social, aspectos ambos tan estrechamente entrelazados que resulta ocioso tratar de determinar si alguno tiene precedencia causal sobre el otro. En los hechos, desde comienzos de la década de los ochenta, la región se halla sumida simultáneamente, tanto en la depresión económica más profunda, como en la convulsión política más grave de los últimos cincuenta años y, como consecuencia, se vive en un clima de inestabilidad y confusión. Difícil resulta encontrar soluciones viables en el plano político, en el económico y en el social.

El origen, el alcance y las posibles consecuencias de la crisis no pueden entenderse sin analizar los rasgos sobresalientes de la evolución experimentada por las economías y las sociedades centroamericanas durante la posguerra. Destaca, en primer término, el dinámico crecimiento logrado durante treinta años --desde luego, con diferencias de un país a otro-- en un ambiente de estabilidad financiera y monetaria. En segundo lugar, está la decisiva influencia de factores externos que resultan determinantes esenciales, no sólo del comportamiento económico, sino de la influencia recíproca de muchos factores políticos. Aquí está la raíz histórica de la reiterada propensión de los centroamericanos a buscar explicaciones y soluciones en el exterior a los males que les aquejan. De otra parte, la fragmentación de Centroamérica --desde que se desintegró la efímera federación-- contribuyó más a que cada uno de los países se resignara históricamente a tener un escaso margen de maniobra sobre su propio destino, que se deriva de la preponderancia de factores fuera de su control.

Llama la atención, en tercer lugar, que en los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las considerables transformaciones experimentadas por las economías de la región hayan ido yuxtaponiéndose a la estructura económica y social que ya existía con anterioridad sin alterar, en esencia, un proceso al que se califica en estas páginas de "desarrollo aditivo".

/Finalmente,

Finalmente, los frutos del largo período de expansión económica de la posguerra se distribuyeron en forma notoriamente desigual entre distintos estratos de la población, dentro de un proceso concentrador --o en todo caso excluyente-- que impidió atenuar en forma significativa la extrema pobreza que persiste en la región.

A las constantes anteriores se deben sumar fenómenos recientes de origen interno y externo que bien podrían anunciar una ruptura con el modelo de desarrollo y con las modalidades de interacción política anteriores. Así se plantean nuevos desafíos al desarrollo de las economías centroamericanas, así como peligros a la convivencia política en el plano nacional e incluso en el plano regional que les abarca a todos. De la misma crisis podrían, sin embargo, derivarse oportunidades de mejorar la situación si se concretaran respuestas innovadoras a los problemas de las economías y las sociedades de la región.

En las páginas siguientes se analizan, ante todo, las características del período de la posguerra, para luego explorar fenómenos más recientes. Se examinan, acto seguido, perspectivas de corto plazo y una serie de posibilidades para atenuar, por lo menos, los efectos negativos de la crisis, e incluso intentar cambiarles de signo en el marco de un modelo de desarrollo de un carácter distinto al histórico.

## 2. Rasgos característicos del estilo de desarrollo de Centroamérica en la posguerra

### a) El dinamismo económico

La primera peculiaridad del desarrollo de los países centroamericanos durante las tres últimas décadas fue sin duda su sostenido dinamismo. En el conjunto de la región, el producto interno bruto creció un 5.3% anual en términos reales entre 1950 y 1978, con diferencias de grado entre los diversos países (las tasas más altas correspondieron a Nicaragua y a Costa Rica, y la más baja a Honduras). Como consecuencia, el ingreso real por habitante se duplicó prácticamente durante ese período. Incluso entre 1970 y 1978, época durante la que tuvo que enfrentar la región problemas de particular gravedad --alza de precio de los hidrocarburos, desajustes en el mercado monetario financiero internacional, escasez de materias primas y de algunos alimentos en 1974-1975, varias sequías y tres catástrofes naturales de grandes proporciones--, la tasa de crecimiento real excedió del 5.6% anual en promedio.

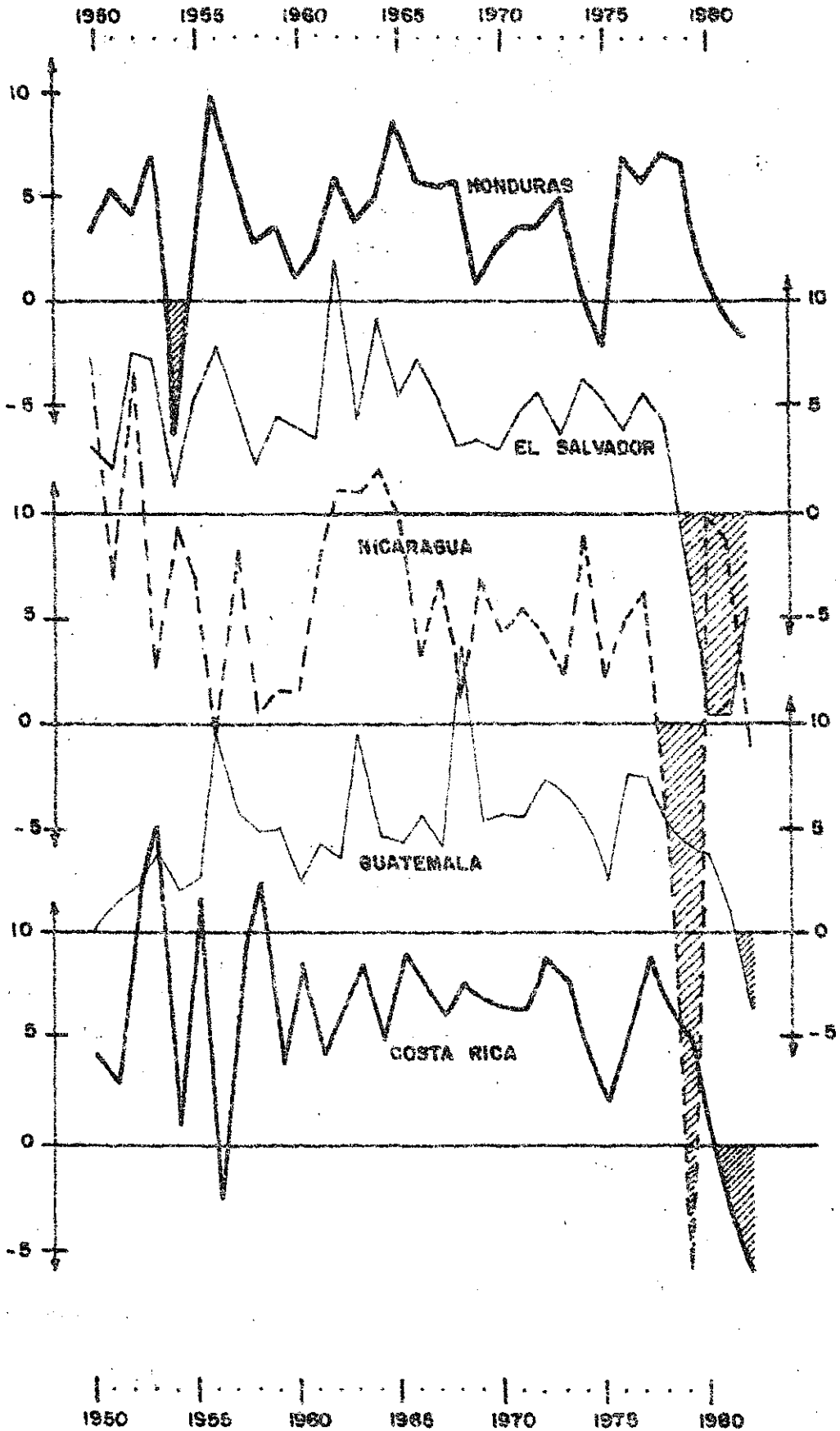
También deben señalarse otras características de dicho crecimiento. (Véase el gráfico 1.) En primer término, durante los 28 años aludidos, sólo se registraron tasas negativas de crecimiento en contadísimas excepciones, casi siempre asociadas a algún desastre natural (dos veces en Honduras y una en Nicaragua y Costa Rica). En segundo lugar, hubo ~~notas~~ fluctuaciones cíclicas frecuentes --casi anuales--, pero dentro de una notable estabilidad de crecimiento. Las bajas cíclicas fueron de breve duración; sólo excepcionalmente cayó el producto dos años consecutivos en cualquiera de los países. Finalmente, la evolución cíclica del producto interno bruto de los cinco países tuvo una gran similitud, reflejo tanto de su común forma de inserción en la economía internacional, como del alto grado de interdependencia económica que han forjado los compromisos integradores de los años cincuenta y sesenta.

El sector más dinámico fue, en general, el manufacturero, impulsado por el mercado ampliado y por las políticas de fomento industrial creados

/Gráfico 1

- 4 -  
GRÁFICO 1

PAISES CENTROAMERICANOS: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB



en el marco del proceso de integración. El grado de industrialización de la región pasó, como consecuencia de ello, del 12.3% en 1960 a 16.8% en 1978.

b) La decisiva influencia del sector externo

La forma sostenida en que crecieron las economías centroamericanas fue reflejo, en alto grado, del largo período de auge de la economía internacional que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En aquel lapso, los países industrializados crecieron a una tasa acumulativa anual del 5.0% mientras el volumen del comercio mundial se expandía a la del 9.0%. Con diferencias de grado, todos los países de la región supieron aprovechar aquella circunstancia: el valor de sus exportaciones extrarregionales de bienes y servicios se multiplicaba por trece entre 1950 y 1978 (pasaron de 250 a 3 200 millones de dólares) mientras el sector exportador se diversificaba en forma significativa, tanto en su composición como en su destino geográfico.<sup>2/</sup> El auge del sector exportador tradicional creó, además, la holgura suficiente para facilitar la decisión audaz de adoptar el libre comercio recíproco en virtualmente todos los productos originarios de la región a más tardar en un plazo de cinco años. De ello resultó el intenso proceso de industrialización que vino a constituirse en un segundo foco dinámico, aunque éste nunca dejara de depender, en última instancia, de la evolución del sector externo tradicional. También la holgura aludida, y el intenso proceso de modernización de la región contribuyeron a crear patrones de consumo entre ciertos estratos de la población imitadores de sociedades más avanzadas, que acentuaron la demanda de bienes importados.

Durante los sesentas y los setentas el sector externo de los países centroamericanos experimentaba modificaciones significativas. La importancia relativa del comercio exterior tendía a crecer --los coeficientes de exportación e importación del conjunto de la región pasaban de 18.6% y 16.3%, respectivamente en 1950, a 30.4% y 33.6% en 1978--;<sup>3/</sup> la estructura de las exportaciones y de las importaciones cambió radicalmente --a las

/primeras

primeras se incorporaba una proporción creciente de artículos no tradicionales y, en las segundas, variaba la estructura en favor de los productos intermedios y de los bienes de capital--; el comercio intracentroamericano creció rápidamente hasta representar una elevada y ascendente proporción de las exportaciones totales de cada uno de los países, al constituirse en fuente cada vez más importante de las importaciones totales de cada uno de ellos; los movimientos en la cuenta de capital adquirían importancia progresiva a medida que tendía a dilatarse la brecha en las transacciones corrientes y surgían nuevas fuentes de financiamiento internacional, tanto público como privado. Como consecuencia, el servicio de la deuda externa comenzó a comprometer una parte cada vez mayor de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios.

Con todo, durante todo ese período de crecimiento, de diversificación y de transformación del relacionamiento externo de la región, persistió la característica esencial de aquellas pequeñas economías agro-exportadoras: la evolución del sector externo explicaría, en alto grado, el comportamiento económico global de la economía, mientras las restricciones originadas en dicho sector señalarían el límite del ritmo de la actividad económica interna. Se comprueba así una relación directa entre el nivel de las exportaciones, por un lado, y las tasas de expansión económica, las tasas de acumulación y las de inversión, la captación de ingresos fiscales, el nivel de empleo y la capacidad para importar, por el otro.

El financiamiento externo actuó como amortiguador durante los períodos de contracción, evitando que las caídas en el valor de la exportación se tradujeran automáticamente en una restricción de la capacidad de importar --y, como consecuencia, de la capacidad de crecimiento de la economía--, y facilitó, simultáneamente, el proceso de "desarrollo aditivo" a que se hace en seguida referencia. Sin embargo, cuando coincide un debilitamiento de la demanda externa con una restricción de la afluencia de financiamiento externo --que compensase, al menos en parte, la caída de las exportaciones-- las restricciones originadas en el sector externo llegaron a inhibir el crecimiento económico e incluso a provocar una contracción real de la actividad económica.

/La influencia

La influencia de los factores externos sobre los acontecimientos en los países de la región no se limitó al ámbito económico. Algunas de las consecuencias de la vocación exportadora de Centroamérica afectaron profundamente a la conformación de las sociedades y al ordenamiento político. Es bien sabido, por ejemplo, que la explotación de uno o dos productos básicos de exportación influyó decisivamente en la fijación de la división del trabajo, debido al carácter intensivo y estacional en el uso de mano de obra para dichos cultivos. La disponibilidad de mano de obra ha representado, pues, un papel vital en el desarrollo económico de la región, así como en la definición del carácter dual e interdependiente de la agricultura de exportación y la de subsistencia, hechos que a su vez explican, en buena medida, las inequitativas estructuras de distribución del ingreso.

La organización de las economías centroamericanas en torno a uno o dos productos de exportación influyó profundamente, asimismo, en los "patrones de autoridad": la relación simbiótica entre grupos económicos dominantes --agroexportadores y comerciales-- y gobiernos, el legado de corrupción de la colonia, y los métodos represivos utilizados históricamente para asegurar la disponibilidad de mano de obra, han contribuido a la consolidación de los sistemas políticos autoritarios y no participativos característicos de la posguerra con distintas modalidades entre un país y otro, y en el mismo país en distintas épocas (Costa Rica sería la principal excepción).

Por otra parte, factores de origen externo han influido también decisivamente sobre la interacción política en los países de la región. La virtual hegemonía ejercida por los Estados Unidos desde la suscripción del tratado Clayton-Bulwer, en 1850, ha adquirido nueva expresión en la posguerra a causa del conflicto latente que existe entre las dos principales superpotencias del mundo. No es éste el lugar para entrar en detalles sobre el papel de la política exterior norteamericana en Centroamérica --aspecto que ha sido objeto de muchos estudios en los últimos años--<sup>4/</sup> pero sí se puede señalar la considerable influencia que han logrado los Estados Unidos en la región. No se trata, desde luego, de asignarles un papel omnipotente ni de insinuar que los acontecimientos centroamericanos obedezcan los designios de una u otra superpotencia puesto que la

/interacción

interacción entre los actores políticos nacionales tiene su dinámica propia; pero sin embargo, puede sostenerse que los Estados Unidos han revelado capacidad de fijar los límites a la interacción política en los países de la región, al colocar su peso asimétrico del lado de los actores nacionales cuya posición se aproxima más a los postulados de su política exterior.

Desde luego, las preferencias de la política norteamericana no siempre han constituido un conjunto coherente de postulados: a algunas administraciones les ha preocupado la seguridad --sobre todo la "contención del comunismo"--; a otras, un cambio evolutivo y ordenado que conduzca a sociedades más pluralistas y equitativas. En ese sentido, los gobiernos norteamericanos han apoyado unas veces a actores nacionales que postulan cambios ordenados y pacíficos, en el marco de una política exterior hacia los países latinoamericanos que algunos autores han calificado de "idealista". Ello sucede, por ejemplo, cuando se favorecieron las alianzas heterogéneas que derrocaron a las dictaduras en Guatemala, El Salvador, y Honduras en el período de la posguerra, o a los gobiernos que impulsaron transformaciones en la llamada "Alianza para el Progreso" durante los años sesenta, así como el apoyo --quizás renuente-- brindado a la alianza también heterogénea que tomó el poder en Nicaragua en 1979. En otras ocasiones, el Gobierno de los Estados Unidos ha preferido ayudar a actores nacionales que reúnen a su juicio las mejores condiciones para asegurar un mínimo de estabilidad frente a desafíos radicales al statu quo. El mejor ejemplo de esta política más "realista" podría ser el apoyo brindado por la administración norteamericana a las fuerzas que derrocaron al gobierno constituido en Guatemala en 1954.

En todo caso, cuando han surgido contradicciones en la política exterior norteamericana --como ocurrió con alguna frecuencia--, entre el objetivo de promover cambios ordenados y el de evitar amenazas a la seguridad, el gobierno de los Estados Unidos ha preferido invariablemente apoyar a quienes en cada país ha considerado más capaces de defender sus intereses. Así, han logrado los gobiernos de ese país fijar los límites geopolíticos a que se alude en líneas anteriores.

/c) El "desarrollo



c) El "desarrollo aditivo"

Por supuesto que las economías y las sociedades de los países centro-americanos son muy distintas a lo que eran treinta años atrás, no sólo por lo que respecta a su aspecto cuantitativo --a la par que el producto interno bruto pasó de 1 950 a 7 520 millones de dólares (precios de 1970) entre 1950 y 1980, la población creció de ocho a más de 20 millones de habitantes-- sino porque también se han producido importantes cambios cualitativos. Las sociedades están mucho más segmentadas y son mucho más plurales; destaca el surgimiento de estratos de ingresos medios atribuible, en parte, a la progresiva urbanización --sólo el 16% de la población vivía en áreas urbanas en 1950, comparado con el 43% en 1980--, ha aumentado la importancia de las actividades secundarias en las economías --su participación relativa pasó de 14.6% al 24.1% entre ambos períodos-- y, en general, el aparato productivo se ha modernizado y se ha diversificado de un año para otro. Las distintas regiones geográficas de los países se encuentran mucho mejor integradas en la actualidad gracias a las cuantiosas inversiones efectuadas en infraestructura física de transportes y comunicaciones, e incluso se han logrado avances en el suministro de servicios de educación y especialmente de salud. Dichas transformaciones deben atribuirse, en esencia, al "derrame" provocado por el estilo de desarrollo que ha predominado en todos los países --con características específicas entre unos y otros-- durante todo el período que se analiza. Puede estimarse que esas transformaciones han sido, en general, las únicas permitidas por quienes han tenido la posibilidad de mantener los cambios dentro de ciertos límites destacando entre esos actores los que obtuvieron su poder económico al amparo del patrón agroexportador, tan vital para ese estilo de desarrollo histórico de la región. Como consecuencia, las considerables transformaciones que se produjeron durante las tres décadas de la posguerra se caracterizarían esencialmente por la forma en que se fueron yuxtaponiendo las nuevas capas económicas y sociales a las anteriores dentro de un proceso de cambio y de modernización que no amenazó, en su esencia, a la estructura económica preexistente.

/Lo señalado

Lo señalado viene a ser, simplemente, otra manera de explicar un cambio evolutivo y pacífico: mientras no se eliminan las estructuras anteriores, todos los cambios que se producen en los patrones de desarrollo tienen que ser, por definición, de carácter "aditivo", aunque no por ello deben considerarse transformaciones despreciables.

Pero lo que se desea destacar aquí es que cuando esos cambios han amenazado seriamente a las estructuras creadas, casi invariablemente encontraban su límite, sobre todo cuando los intereses de los grupos dominantes se identificaban --como frecuentemente (pero no siempre) ocurría-- con los del principal actor internacional de la arena política centroamericana en los términos a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Así, las transformaciones o reformas pacíficas y ordenadas tuvieron que ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. Dicho de otra manera, el progreso económico causó un cambio social importante, el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso, y la formación de clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas. La brecha entre la transformación económica y el fortalecimiento de las prácticas e instituciones políticas de una sociedad más compleja contribuyen al trasfondo de la inestabilidad de Centroamérica.

Esta característica esencial del "desarrollo aditivo" obligó frecuentemente a los gobiernos a buscar sustitutos de transformaciones que corrieran el riesgo, quizás, de rebasar esos límites. Por ejemplo, se acudió al financiamiento externo en parte para aplazar o para sustituir aumentos en la base impositiva; se repartieron tierras del Estado en programas llamados de "colonización" en vez de reestructurar los sistemas de tenencia de la tierra, y se acudió al ahorro externo como sustituto (en vez de como complemento) de los deficientes mecanismos de captación del ahorro nacional.

A mayor abundamiento, la presión tributaria vino a constituirse en un interesante indicador de los límites a que tuvo que hacer frente en Centroamérica el "desarrollo aditivo". Aunque se produjeron importantes cambios hacia el interior del sistema tributario de todos los países --como reflejo de los cambios que estaban ocurriendo en la estructura productiva--, resulta curioso que la captación de ingresos fiscales, como porcentaje del producto interno bruto, se mantuviera constante en algunos países o sólo creciera muy pausadamente en otros. (Véase el cuadro 1.) Ese coeficiente de tributación resultó, además, sumamente

Cuadro 1

CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE TRIBUTACION

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982 <sup>a/</sup>
<u>Centroamérica</u>	<u>9.5</u>	<u>9.3</u>	<u>9.4</u>	<u>9.7</u>	<u>11.3</u>	<u>11.4</u>	<u>10.7</u>	<u>10.8</u>
Costa Rica	10.1	10.0	11.8	12.1	12.7	11.4	12.1	11.6
El Salvador	10.8	10.9	9.9	10.3	12.0	11.1	11.3	10.9
Guatemala	8.5	7.8	7.6	7.8	9.5	8.6	7.5	6.9
Honduras	7.3	10.1	9.7	11.2	12.1	14.0	13.2	12.5
Nicaragua	10.8	9.4	10.2	9.4	10.6	18.4	16.6	20.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

/bajo en

bajo en comparación con los de otros países de estructura económica y social similar, circunstancia que no debe considerarse un mero accidente: los gremios organizados de todos los países --aunque con diferencias de grado-- se resistieron pertinazmente a elevar los niveles de tributación, y especialmente de la que gravaba la producción y la renta. Las restricciones financieras que se debían a la reducida captación de ingresos fiscales limitaban severamente la capacidad del sector público en el desempeño de un papel más activo en el desarrollo mientras los modestos incrementos que se alcanzaban en el coeficiente del gasto público (véase el cuadro 2) se financiaban en proporción creciente con endeudamiento especialmente de origen externo.

La participación limitada del sector público en el producto interno bruto, medido a través de la captación de ingresos tributarios y del gasto de los gobiernos centrales, también se acomodó con la posición "antidirigista" de los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas. En los años cincuenta y sesenta aquel sector se fue apoderando de servicios públicos como la generación y distribución de electricidad, las comunicaciones telefónicas, el transporte ferroviario, y el manejo de los puertos, mientras la actividad del Estado se fortalecía con el establecimiento de bancos públicos de fomento e instituciones de regulación de precios de productos básicos. Pero en todos los países se evitó escrupulosamente la participación del sector público en las actividades que interesaban a la iniciativa privada. La principal excepción a esta regla podría ser el sistema de intermediación financiera costarricense.

Otro ejemplo de la persistencia de estructuras anteriores en el proceso de transformaciones que se viene comentando, sería la reducida integración hacia atrás o hacia adelante de las actividades agroexportadoras tradicionales, en el sentido de que los sectores dependientes de las mismas no han procurado diversificarse en forma sistemática para invertir en actividades más complejas. La aparición de actividades agroexportadoras nuevas (el algodón, el azúcar y la carne) se limitó, en efecto, a reiterar el patrón de los productos básicos tradicionales por sus escasos eslabonamientos con otras actividades productivas. Es decir, los productores tradicionales se diversificaron poco y el Estado participó escasamente en el excedente generado por ellos. Se comprende así la forma en que las

Cuadro 2

CENTROAMERICA: COEFICIENTE DEL GASTO TOTAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982 <sup>a/</sup>
<u>Centroamérica</u>	<u>10.6</u>	<u>11.2</u>	<u>11.3</u>	<u>11.6</u>	<u>15.8</u>	<u>19.3</u>	<u>19.5</u>	<u>20.3</u>
Costa Rica	11.2	13.3	13.8	13.7	17.9	20.0	15.5	15.3
El Salvador	10.9	12.2	10.9	10.3	13.4	17.2	19.8	20.1
Guatemala	9.5	9.3	10.6	9.9	12.5	15.2	16.9	14.7
Honduras	10.0	12.2	10.8	14.7	21.0	24.9	23.7	23.6
Nicaragua	12.4	11.1	11.2	11.8	19.4	29.5	28.1	39.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

estructuras económicas y sociales tradicionales perduraron, y en que las transformaciones tantas veces mencionadas se les vinieron yuxtaponiendo sin llegar a alterarlas en su esencia. Dicho de otra manera, el cambio ocurrió dentro de límites relativamente estrechos (aunque variaran un tanto de país a país). Así, no obstante la considerable expansión y transformación experimentadas por las economías y las sociedades centroamericanas en los treinta años de la posguerra, el cambio aquél resultó paradójicamente insuficiente para responder a las crecientes expectativas de numerosos contingentes de población. De otra parte, el sentido de conservación de sistemas sociales vulnerables llevó a preservar en la mayoría de los países los patrones económicos existentes --que podían aprovechar el auge de la economía internacional-- sustentados en instituciones políticas excluyentes, al menos en el sentido del reparto del poder y de los frutos del desarrollo económico. Por tanto, la movilización y capilaridad sociales que acompañaron al auge de la posguerra, no pudieron llenar, en sentido comparable, el rezago de algunas estructuras políticas.

d) El carácter excluyente del desarrollo

Por consiguiente, pese al dinamismo económico, los países de la región no fueron capaces durante los 30 años de la posguerra de mejorar significativamente la distribución del ingreso ni de reducir el número de centroamericanos que viven en un estado de pobreza extrema. Según las encuestas de hogares realizadas durante los últimos años, el 20% de la población típicamente más pobre dispone de menos del 4% del ingreso nacional mientras, en el otro extremo, el 20% de los grupos de mayores ingresos obtienen más del 55%. Existen diferencias importantes de un país a otro, con los rasgos más disímiles correspondiendo nuevamente a Costa Rica (véase el cuadro 3). En los países donde se efectuaron encuestas en distintas fechas, la evidencia disponible --pese a metodologías no siempre comparables-- señala que se amplió la brecha entre los grupos en los extremos de la escala, aunque la participación relativa de los estratos intermedios pudo haber tendido a crecer. (Véase el cuadro 4.) En el caso de Guatemala y Costa Rica, el ingreso real por habitante del 20% más pobre de la población registró incluso una disminución.

En cifras absolutas, del total de más de 20 millones de centroamericanos (1980), unos 13.2 millones (64%) vivían en estado de pobreza --en el sentido que su ingreso no cubría sus necesidades básicas-- y más de 8.5 millones

Cuadro 3

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES  
DE INGRESO POR HABITANTE, POR PAISES, HACIA 1980

(Dólares de 1970)

Categorías	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	(%)	Ingreso promedio	(%)	Ingreso promedio	(%)	Ingreso promedio	(%)	Ingreso promedio	(%)	Ingreso promedio
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.3	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2
30% sobre la mediana	30.0	883.8	22.0	341.2	26.1	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2
20% más rico	49.0	1 165.2	66.0	1 535.5	54.1	1 133.6	59.3	796.3	58.0	1 199.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Cuadro 4

## CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR EN EL DECENIO DE LOS SETENTA

(Dólares de 1970)

Estratos	Guatemala <sup>a/</sup>			Costa Rica			Honduras		
	1970	1980	Tasas de crecimiento (promedio anual)	1971	1977	Tasas de crecimiento (promedio anual)	1968	1979	Tasas de crecimiento (promedio anual)
20% más pobre	1 088	996	-0.9	572	528	-1.4	85	287	6.4
30% bajo la mediana	2 014	1 962	-0.3	1 167	1 495	3.7	206	564	5.8
30% sobre la mediana	3 702	3 865	0.4	2 269	2 639	2.3	522	1 055	4.6
20% más rico	9 098	12 393	3.1	5 756	6 465	1.8	2 476	3 958	3.4
10% más rico	12 081	12 970	4.0	7 874	8 737	0.9	3 649	11 395	6.2
Ingreso promedio	3 752	4 426	1.7	2 297	2 639	1.3	731	1 338	4.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

<sup>a/</sup> Sector urbano.



(41%) ni siquiera disponía de ingresos suficientes para cubrir el valor del canasto mínimo de alimentos que se considera necesario desde el punto de vista biológico-nutricional. (Véase el cuadro 5.) La situación era mucho más grave en el área rural que en la urbana, y presentaba importantes diferencias de un país a otro (en Costa Rica menos del 25% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza mientras en Guatemala esa proporción pasaba del 70%). Por otra parte, siendo muy probable que el porcentaje de centroamericanos que vive por debajo de ese umbral en estos días sea menor al de 30 años atrás, también es cierto que, en números absolutos, a causa de la expansión demográfica, existen hoy más "pobres" --y también más "no pobres"-- que en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En síntesis, el estilo de desarrollo que caracteriza a la región ha sido concentrador, o en todo caso de carácter excluyente en el sentido de haber favorecido a los distintos estratos de la población en forma notoriamente desigual, acentuando el grado de concentración del ingreso en algunos países. Asimismo, a pesar de haber transcurrido 30 años con una elevada y sostenida tasa de expansión económica, más de la mitad de los centroamericanos --y tres cuartas partes de los que viven en el área rural-- no disponen de los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades esenciales de alimentación, vivienda, vestuario y de servicios básicos.

Cabe señalar que el patrón excluyente del desarrollo no se limita al ámbito económico y social. Si se pudiera hablar de una característica esencial a la interacción política de la mayoría de los países centroamericanos, esa característica sería la ausencia de una amplia participación popular, que se traduciría en la virtual exclusión de las mayorías, especialmente campesinas, del quehacer político. En efecto, ni la industrialización ni la urbanización experimentadas desde la posguerra han podido modificar decisivamente el carácter todavía esencialmente agrícola de estas sociedades. Las mayorías que se desenvuelven en el área rural, con algunas excepciones, continúan siendo observadoras pasivas, en vez de actores organizados, en la evolución de los sistemas políticos. Este rasgo excluyente ha influido decisivamente asimismo en las características y en el alcance de los distintos proyectos de modernización de que se ha dispuesto en la región.

Cuadro 5

## CENTROAMÉRICA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

Concepto	Total			Costa Rica			El Salvador			Guatemala <sup>a/</sup>			Honduras <sup>b/</sup>			Nicaragua		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<u>Miles de personas</u>																		
Total	20 696	8 315	12 381	2 213	1 011	1 202	4 747	2 119	2 628	7 262	2 485	4 777	3 691	1 229	2 462	2 733	1 471	1 262
Estado de pobreza	13 178	3 738	9 440	549	138	411	3 267	1 221	2 046	5 166	1 168	3 998	2 515	540	1 975	1 681	671	1 010
Extrema pobreza	8 647	2 130	6 517	300	75	225	2 427	943	1 484	2 879	418	2 461	2 092	376	1 716	949	318	631
No satisfacción de necesidades básicas	4 531	1 608	2 923	249	63	186	840	278	562	2 287	750	1 537	423	164	259	732	353	379
No pobres	7 518	4 577	2 941	1 664	873	791	1 530	898	632	2 096	1 317	779	1 176	689	487	1 052	800	252
<u>Estructuras porcentuales</u>																		
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estado de pobreza	63.7	45.0	76.2	24.8	13.6	34.2	68.1	57.6	76.4	71.1	47.0	83.7	68.2	43.9	80.2	61.5	45.6	80.0
Extrema pobreza	41.8	25.6	52.6	13.6	7.4	18.7	50.6	44.5	55.4	39.6	18.8	51.5	56.7	30.6	69.7	34.7	21.6	50.0
No satisfacción de necesidades básicas	21.9	19.4	23.6	11.2	6.2	15.5	17.5	13.1	21.0	31.5	30.2	32.2	11.5	13.3	10.5	26.8	24.0	30.0
No pobres	36.3	55.0	23.8	75.2	86.4	65.8	31.9	42.4	23.6	28.9	53.0	16.3	31.8	56.1	19.8	38.5	51.4	20.0

Fuente: CEPAL, Proyecto de Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, en base a Informaciones de los países y CELADE, Boletín Demográfico, Año XIV, No. 28.

<sup>a/</sup> La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de Ingresos y gastos familiares 1979/1980.

<sup>b/</sup> La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de Ingresos y gastos familiares 1978/1979.

Así, con excepción, la falta de participación efectiva de las clases sociales emergentes, tampoco estuvo en condiciones de equilibrar el peso de los grupos tradicionales de poder en el manejo de los asuntos públicos, a veces ampliando las tensiones entre el rápido desarrollo social y el lento desarrollo institucional en la esfera política.

Dicho en otra forma, con la excepción de Costa Rica, la interacción política en Centroamérica ha sido, en general, elitista, y no ha podido incluir a los grupos más numerosos de la población regional en el proyecto de modernización de las sociedades. Hacerlo habría implicado quizás la eliminación, si se quiere gradual, de los factores de autoritarismo a que se ha hecho referencia y haber emprendido reformas siempre aplazadas que responden a aspiraciones legítimas de los núcleos hasta la fecha virtualmente excluidos de los beneficios del desarrollo.

### 3. Acontecimientos recientes y la crisis económica actual

#### a) La ruptura con las tendencias históricas

En el bienio 1977-1978 las tendencias someramente descritas llegaron a un punto de inflexión, por lo menos en lo que se refiere al sostenido crecimiento de las economías. Desde ese bienio se fue registrando una progresiva desaceleración hasta desembocar en tasas negativas en todos los países (1982). (Véase nuevamente el gráfico 1.) Dicha situación no tiene precedente en el período de posguerra por su duración ni por su intensidad, ni por sus características peculiares. Bastará señalar que, después de treinta años de expansión en el ingreso por habitante de los cinco países (con interrupciones sólo esporádicas), se registra un desplome generalizado en el último quinquenio. En Costa Rica, Guatemala y Honduras el nivel absoluto de finales de 1982 apenas equivalió al registrado en 1976. En El Salvador y Nicaragua, la situación fue todavía más dramática al haber retrocedido el ingreso real por habitante a las cifras de la primera mitad de los años sesenta.

Por otra parte, el proceso de integración económica que en tiempos anteriores había permitido compensar las fluctuaciones depresivas de la economía internacional, cambió de signo convirtiéndose en factor amplificador de la crisis. La profundidad de esta última, unida a circunstancias políticas y a la carencia de una estrategia de alcance regional, ha hecho que la interdependencia económica entre los cinco países haya tendido a convertirse en un mecanismo de transmisión de las fuerzas económicas recesivas.

En efecto, el hecho de haber coincidido el marcado deterioro de la evolución económica con un período de creciente convulsión política, podría asociarse funcionalmente a algunas de las características de las sociedades centroamericanas a que se hizo referencia en páginas precedentes. Una de las muchas expresiones de esos fenómenos condujeron al cuestionamiento del orden social recurriendo a desafíos violentos al statu quo que habrían dado lugar, a su vez, a respuestas también violentas que contribuyeron, por su parte, a una rápida polarización de posiciones en ciertos países, y sobre

/todo en

todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Existen interrelaciones múltiples y complejas que se reforzarían mutuamente entre los factores políticos y económicos locales, y la forma en que ambos se entremezclan con influencias de origen externo. Estos fenómenos se examinan someramente a continuación.

b) La incidencia de los fenómenos de origen externo

No es casual que la crisis económica haya afectado a todos los países, independientemente del grado de paz o de convulsión sociales que existan, de los objetivos de política económica que se persigan, o sin distinguir entre las relaciones entre el sector público y el sector privado. Todos se han visto gravemente afectados por factores de origen externo. Ha tenido que ser así porque el denominador común que ha afectado a todos ha sido la profunda recesión de la economía internacional que, como ya quedó señalado, condiciona en alto grado el comportamiento global de las economías centro-americanas e incluso impone un límite a su capacidad de crecer. Ahora, a la recesión internacional han venido a sumarse los efectos económicos de la crisis política --desaliento de la inversión privada, fugas de capital, dificultad para atraer financiamiento externo-- y se han combinado y reforzado recíprocamente hasta causar un resquebrajamiento económico que no tiene precedentes en Centroamérica desde los años treinta.

Por lo que respecta a los efectos del desorden de la economía internacional, podría recordarse que a las dificultades de los países industrializados de 1978-1979 --tasas de crecimiento bajas, elevadas tasas de inflación, niveles decrecientes de ahorro, rezagos en la aplicación de innovaciones tecnológicas-- vino a agregarse, en 1979, un nuevo aumento de los precios de los hidrocarburos. Más trascendencia podría atribuirse a los intentos para modificar la política económica en algunos países industrializados que han subrayado el combate a la inflación --con algunos resultados positivos--, recurriendo, entre otras, a medidas monetarias restrictivas que se han traducido en elevadas tasas de interés. Esas

/políticas

políticas han tendido a contribuir sin duda a la desaceleración de la actividad económica en los países donde se aplicaron y, en general, a la de la economía mundial, con las consiguientes repercusiones sobre los niveles del comercio internacional. Para los países de Centroamérica, la situación se tradujo en un debilitamiento de la demanda de los productos que exportan tradicionalmente. Ante la persistente inflación internacional (aunque recientemente comienza a descender), ese debilitamiento de la demanda ocasiona un marcado deterioro de la relación de precios de intercambio. Por añadidura, en el ámbito financiero, los países centroamericanos se han visto adversamente afectados por las elevadas tasas de interés sobre su abultada deuda externa, y por las dificultades recientes de acceso a financiamiento externo nuevo.

Las cifras de los cuadros 6 y 7 son elocuentes. Ante la caída en los precios de virtualmente todos los productos que Centroamérica exporta y las continuadas presiones alcistas de los precios de lo que importa --especialmente los hidrocarburos en 1979-1980--<sup>5/</sup> la relación de los precios del intercambio de la región se ha deteriorado desde 1977 en casi un 50% mientras el poder de compra de las exportaciones disminuía un 30%. Lo anterior significa, grosso modo, que de haberse mantenido el poder de compra de las exportaciones de 1977 el valor total de las exportaciones en 1982 hubiera sido un 40% mayor que el registrado, lo que significa aproximadamente un 2.0% adicional al producto interno bruto de ese último año.

Desde 1978, los precios del intercambio se han vuelto negativos cada año en todos los países. A ello debe sumarse una caída en el volumen de exportación de algunos países --incluso de rubros, como el níquel en Guatemala, que dejaron de exportarse por falta de mercado--, la creciente dificultad para incorporar nuevos renglones a las ventas externas a causa de las restricciones del mercado y del proteccionismo que han puesto en vigor algunos países industrializados, y una sensible baja en la exportación de algunos servicios, como el turismo, no sólo debida a la recesión económica mundial, sino también a factores de carácter extraeconómico presentes en Centroamérica.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Tasas de crecimiento</u>						
<u>Exportaciones de bienes</u>						
Valor	29.7	35.3	-1.3	14.9	2.3	-7.2
Volumen	5.9	-0.9	2.6	13.6	-3.3	3.0
Valor unitario	22.4	36.5	-3.8	1.2	5.9	-4.5
<u>Importaciones de bienes</u>						
Valor	20.1	27.0	8.9	6.3	15.5	-4.6
Volumen	14.5	19.8	1.9	-7.0	0.5	-11.4
Valor unitario	4.9	6.0	6.8	14.3	14.8	6.7
Relación de precios del intercambio de bienes	16.7	28.8	-9.9	-11.5	-7.8	-11.5
<u>Indices</u>						
Relación de precios del intercambio	93.4	120.3	103.4	95.9	88.4	78.2
Poder de compra de las exportaciones de bienes	132.6	169.3	156.5	157.3	140.1	120.4
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	141.1	172.0	162.3	164.5	149.2	130.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 7

CENTROAMERICA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

	Tasas de crecimiento					
	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Total</u>	<u>16.7</u>	<u>28.8</u>	<u>-9.9</u>	<u>-11.5</u>	<u>-7.8</u>	<u>-11.5</u>
Costa Rica	11.3	28.1	-6.8	-4.0	-6.1	-15.2
El Salvador	29.9	24.5	-15.7	-3.2	-11.5	-14.3
Guatemala	10.5	40.0	-11.4	-11.8	-6.4	-8.2
Honduras	8.2	15.4	-0.4	-12.3	-1.8	-17.6
Nicaragua	17.7	27.4	-11.3	-11.9	0.9	-9.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/En cambio,



En cambio, la producción de los países centroamericanos requirió importaciones, a pesar de la contracción económica, especialmente para abastecer la demanda generada por el creciente gasto público que impulsaron los gobiernos, en parte para contrarrestar la atonía de la inversión privada. Como consecuencia, el balance comercial de los cinco países pasó de un déficit de 432 millones de dólares en 1977 (equivalente al 2% del PIB) a uno de más de 1 400 millones en 1981 (6.8% del PIB). (Véase el cuadro 8.) A ello se sumó un espectacular aumento en el servicio de la deuda no sólo atribuible al endeudamiento creciente sino especialmente al alza vertiginosa de las tasas de interés. El pago a factores del exterior pasó, por ejemplo, de 268 millones de dólares en 1977 a 700 millones en 1981 para el conjunto de la región. Así se explica que el déficit en cuenta corriente subiera de 573 a casi 2 000 millones de dólares entre ambos años (3.8% y 9.5% del PIB, respectivamente). (Véase el cuadro 9.)

Durante el período 1979-1980, Centroamérica tuvo amplio acceso al financiamiento internacional, tanto público como especialmente privado. El apoyo externo a los programas de reconstrucción de Nicaragua contribuyó en forma importante a este fenómeno y esos recursos sustituyeron, en parte, el ahorro interno que tendía a desaparecer rápidamente ante los déficits de los sectores públicos y la fuga de capitales privados. En 1977 sólo el 13.0% del ahorro total provino de fuentes externas; en contraste, la proporción había crecido al 46.4% en 1981. (Véase el cuadro 10.) En el mismo período, la deuda pública externa de la región pasó de 2 400 a 7 700 millones de dólares poniendo de relieve limitantes a la capacidad de endeudamiento adicional de varios países. Esta última circunstancia, unida a las restricciones en la disponibilidad de recursos nuevos --la banca comercial considera la región como de alto riesgo financiero y político mientras las fuentes oficiales han tendido a menguar ante las políticas de austeridad de los países donantes--, crea a partir de 1981 serias dificultades para movilizar financiamiento neto, con lo cual en 1982, el ahorro externo lejos de contrarrestar la caída en los ahorros nacionales vino a sumarse a esa tendencia.

Cuadro 8

CENTROAMERICA: SALDO COMERCIAL DEL BALANCE DE PAGOS  
Y SU RELACION CON EL PIB

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	<u>Millones de dólares</u>						
<u>Total</u>	<u>-570</u>	<u>-427</u>	<u>-432</u>	<u>-887</u>	<u>-653</u>	<u>-1 323</u>	<u>-1 411</u>
Costa Rica	-166	-146	-164	-269	-425	-460	-107
El Salvador	-79	-12	29	-234	2	-51	-169
Guatemala	-77	-227	-99	-354	-291	-216	-548
Honduras	-101	-60	-74	-89	-99	-197	-126
Nicaragua	-147	18	-124	59	160	-399	-461
	<u>Relación porcentual con el PIB</u>						
<u>Total</u>	<u>6.0</u>	<u>-3.5</u>	<u>-2.8</u>	<u>-5.4</u>	<u>-3.5</u>	<u>-6.4</u>	<u>-6.8</u>
Costa Rica	-8.7	-6.1	-5.3	-7.6	-10.5	-10.1	-3.2
El Salvador	-4.4	-0.5	1.0	-7.6	0.1	-1.5	-5.0
Guatemala	-2.4	-5.2	-1.8	-5.8	-4.2	-2.8	-6.3
Honduras	-9.7	-4.7	-4.8	-4.9	-4.6	-7.7	-6.2
Nicaragua	-9.5	1.0	-5.5	2.9	7.7	-17.1	-18.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 9

CENTROAMERICA: SALDO EN CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS  
Y SU RELACION CON EL PIB

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	<u>Millones de dólares</u>						
<u>Total</u>	<u>-700</u>	<u>-455</u>	<u>-573</u>	<u>-1 088</u>	<u>-880</u>	<u>-1 690</u>	<u>-1 965</u>
Costa Rica	-218	-203	-226	-364	-554	-654	-382
El Salvador	-95	-11	21	-249	-24	-117	-239
Guatemala	-65	-79	-37	-271	-180	-178	-560
Honduras	-125	-115	-139	-170	-212	-334	-285
Nicaragua	-197	-47	-192	-34	90	-407	-499
	<u>Relación porcentual con el PIB</u>						
<u>Total</u>	<u>-7.4</u>	<u>-3.7</u>	<u>-3.8</u>	<u>-6.6</u>	<u>-4.7</u>	<u>-8.1</u>	<u>-9.5</u>
Costa Rica	-11.4	-8.4	-7.4	-10.3	-13.7	-14.3	-12.0
El Salvador	-5.3	-0.5	0.7	-8.1	-0.7	-3.4	-7.1
Guatemala	-2.1	-1.8	-0.7	-4.5	-2.6	-2.3	-6.5
Honduras	-12.0	-8.9	-9.0	-9.3	-9.8	-13.1	-14.1
Nicaragua	-12.7	-2.5	-8.6	-1.7	4.3	-17.4	-19.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

## Cuadro 10

## CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA INVERSION Y AHORRO

(Millones de pesos centroamericanos)

	1977		1978		1979		1980		1981 <sup>a/</sup>	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
<u>Centroamerica</u>										
Producto interno bruto a precios de mercado	7 949	100.0	8 231	100.0	8 221	100.0	8 301	100.0	8 213	100.0
Inversión bruta interna	1 728	21.7	1 717	20.9	1 492	18.1	1 539	18.5	1 431	17.4
Inversión bruta fija	1 603	20.2	1 664	20.2	1 582	19.2	1 443	17.4	1 363	16.6
Pública	536	6.8	506	6.1	501	6.1	587	7.1	665	8.1
Privada	1 067	13.4	1 158	14.1	1 081	13.1	856	10.3	698	8.5
Variación de existencias	125	1.5	53	0.7	-90	-1.1	96	1.1	68	0.8
Ahorro global	1 728	21.7	1 717	20.9	1 492	18.1	1 539	18.5	1 431	17.4
Ahorro externo	196	2.5	324	4.0	232	2.8	580	7.0	559	6.8
Ahorro interno	1 532	19.2	1 393	16.9	1 260	15.3	959	11.5	872	10.6
<u>Costa Rica</u>										
Producto interno bruto a precios de mercado	1 518	100.0	1 605	100.0	1 683	100.0	1 693	100.0	1 632	100.0
Inversión bruta interna	424	27.9	453	28.2	506	30.0	450	26.7	306	18.8
Inversión bruta fija	382	25.2	437	27.2	502	29.9	445	26.3	330	20.2
Pública	106	7.0	121	7.5	150	8.9	154	9.1	122	7.4
Privada	276	18.2	316	19.7	352	21.0	291	17.2	208	12.8
Variación de existencias	42	2.7	16	1.0	4	0.1	5	0.4	-24	-1.4
Ahorro global	424	27.9	453	28.2	506	30.0	450	26.7	306	18.8
Ahorro externo	27	1.8	71	4.4	128	7.6	124	7.4	5	0.3
Ahorro interno	397	26.1	382	23.8	378	22.4	326	19.3	301	18.5

Cuadro 10 (Continuación)

	1977		1978		1979		1980		1981 <sup>a/</sup>	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
<u>El Salvador</u>										
Producto interno bruto a precios de mercado	1 477	100.0	1 542	100.0	1 517	100.0	1 372	100.0	1 241	100.0
Inversión bruta interna	362	24.5	376	24.4	336	22.1	198	14.5	162	13.1
Inversión bruta fija	323	21.9	356	23.1	322	21.2	203	14.8	175	14.1
Pública	112	7.6	111	7.2	113	7.4	97	7.1	83	6.7
Privada	211	14.3	245	15.9	209	13.8	106	7.7	92	7.4
Variación de existencias	39	2.6	20	1.3	14	0.9	-5	-0.3	-12	-1.0
Ahorro global	362	24.5	376	24.4	336	22.1	198	14.5	162	13.1
Ahorro externo	73	4.9	153	9.9	63	4.2	24	1.8	27	2.2
Ahorro interno	289	19.6	223	14.5	273	17.9	174	12.7	135	10.9
<u>Guatemala</u>										
Producto interno bruto a precios de mercado	2 891	100.0	3 036	100.0	3 171	100.0	3 290	100.0	3 323	100.0
Inversión bruta interna	494	17.1	544	18.0	477	15.0	405	12.3	460	13.8
Inversión bruta fija	463	16.0	497	16.4	462	14.6	419	12.7	434	13.1
Pública	128	4.4	124	4.1	134	4.2	169	5.1	216	6.5
Privada	335	11.6	373	12.3	328	10.4	250	7.6	218	6.6
Variación de existencias	31	1.1	47	1.6	15	0.4	-14	-0.4	26	0.7
Ahorro global	494	17.1	544	18.0	477	15.0	405	12.3	460	13.8
Ahorro externo	48	1.7	102	3.4	83	2.6	77	2.3	154	4.6
Ahorro interno	446	15.4	442	14.6	394	12.4	328	10.0	306	9.2

/(Continúa)

Cuadro 10 (Conclusión)

	1977		1978		1979		1980		1981 <sup>a/</sup>	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
<b>Honduras</b>										
Producto interno bruto a precios de mercado	938	100.0	1 004	100.0	1 072	100.0	1 089	100.0	1 084	100.0
Inversión bruta interna	192	20.4	240	23.9	263	24.5	264	24.3	213	19.6
Inversión bruta fija	190	20.3	237	23.6	250	23.3	251	23.0	213	19.6
Pública	67	7.2	88	8.7	82	7.6	87	8.0	65	6.0
Privada	123	13.1	149	14.9	168	15.7	164	15.0	148	13.6
Variación de existencias	2	0.1	3	0.3	13	1.2	13	1.3	-	-
Ahorro global	192	20.4	240	23.9	263	24.5	264	24.3	213	19.6
Ahorro externo	1	0.1	28	2.8	32	3.0	61	5.6	61	5.6
Ahorro interno	191	20.3	212	21.1	231	21.5	203	18.7	152	14.0
<b>Nicaragua</b>										
Producto interno bruto a precios de mercado	1 125	100.0	1 044	100.0	778	100.0	857	100.0	933	100.0
Inversión bruta interna	256	22.7	104	9.9	-90	-11.6	222	25.9	290	31.1
Inversión bruta fija	245	21.8	137	13.1	46	5.9	125	14.6	211	22.6
Pública	123	10.9	62	5.9	22	2.8	80	9.3	179	19.2
Privada	122	10.9	75	7.2	24	3.1	45	5.3	32	3.4
Variación de existencias	11	0.9	-33	-3.2	-136	-17.5	97	11.3	79	8.5
Ahorro global	256	22.7	104	9.9	-90	-11.6	222	25.9	290	31.1
Ahorro externo	47	4.2	-30	-2.9	-74	-9.5	294	34.3	312	33.4
Ahorro interno	209	18.5	134	12.8	-16	-2.1	-72	-8.4	-22	-2.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Durante el período 1980-1981 el nivel de actividad económica en la región hubiera sido aún más bajo de no haberse dispuesto de financiamiento neto externo, público y privado --su monto pasó de 864 a 1 728 millones de dólares entre 1977 y 1980-- y de no haber utilizado algunos países las reservas monetarias internacionales de que aún disponían. Sin embargo, este último expediente se agotó rápidamente: a la altura del primer trimestre de 1982 todos los países, sin excepción, registraban reservas netas negativas.

También se produjo una fuga de capitales fuerte y persistente en toda la región --en algunos países más que en otros-- debida a factores de orden económico, y sobre todo extraeconómico, que vino a agravar la situación externa de cada país influyendo decisivamente en el desplome de la actividad económica.

Por añadidura, los factores de origen externo no sólo causaron impacto sobre la evolución de las economías; ejercieron, además, influencia en los acontecimientos políticos. Como se señala más adelante, hacia finales de los años setenta se presentaron cambios de significación en la interacción política de la región, sobre todo en Nicaragua. Del mismo modo que el largo período de expansión económica de la posguerra había llegado a su punto de inflexión, las estructuras social y política debieron haber sufrido también una mutación importante. Esos hechos dieron origen a una alianza heterogénea que desafió al régimen imperante en Nicaragua. No fue casual, sin embargo, que los cambios que se produjeron en ese país --como los que ocurrieron en Guatemala, El Salvador y Honduras en los años cuarenta-- coincidieran con una política exterior de los Estados Unidos, orientada a apoyar cambios ordenados que se inspiraran en principios a los que concede valor ese país. Así, durante un breve interludio, se dilató el límite geopolítico al que se aludió previamente y pudo hacerse viable el desafío lanzado en uno de los países al modelo de desarrollo tradicional.

c) El desafío al modelo del "desarrollo aditivo"

El programa adoptado por el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua se aparta, en efecto, de las pautas tradicionales conocidas. En otro contexto, los acontecimientos de El Salvador se apartan también del modelo de "desarrollo aditivo" al haber dado lugar a cambios que, en una u otra forma, alteran las estructuras preexistentes. Cabría señalar, incluso, que, bajo el doble embate de la crisis económica y del desafío al statu quo, difícilmente las estructuras preexistentes podrán sobrevivir en algunos países sin ajustes fundamentales. De ninguna manera prejuzga esa circunstancia el carácter de las organizaciones sociales que podrían sustituir eventualmente a las anteriores, ni el signo ideológico que las caracterizaría, sólo implica que el modelo de la posguerra, en vigor durante más de treinta años, podría haberse agotado.

Algunos de los fenómenos económicos que constituyen el objeto y el sujeto de la crisis ilustran claramente lo anterior. Uno sería la acumulación de capital. La inversión ha venido comprimiéndose notablemente desde 1978 como resultado y como causa de la contracción de la actividad económica, de la caída del ahorro interno, de la fuga de capitales y de la reacción del sector privado a las tensiones políticas y sociales que conmueven a la región. En el cuadro 10 se observa que el ahorro interno de los cinco países cayó del 19.9% al 9.3% del producto interno bruto en 1981, situación grave para países que pretenden desarrollarse. También la inversión privada sufrió un revés especial: disminuyó en todos los países --el coeficiente regional de la inversión privada se redujo del 14% en 1978 a menos del 9% en 1981-- mientras en los que sufren conmociones civiles el coeficiente de formación de capital privado cayó un 50% los últimos cinco años. El sector público hizo un esfuerzo por contrarrestar dicha caída --con lo cual acentuó otro desequilibrio secular en las economías centro-americanas: el del déficit en las finanzas públicas--, pero fue insuficiente; el coeficiente de la inversión total declinó en todos los países y tendió a crear cuellos de botella donde el gasto público no puede sustituir a la inversión privada.

/El esfuerzo



El esfuerzo hecho deliberadamente por los gobiernos para contrarrestar la caída de la actividad económica, en los momentos en que la captación de los ingresos fiscales tendía a disminuir, hizo que la participación del gasto público en el PIB regional pasara del 17.7% en 1977 al 21.3% en 1981, cuando el coeficiente de tributación había bajado del 12.9% al 11.6% entre los mismos años. La asimetría en la evolución de los gastos y los ingresos dio por resultado que el déficit global de los cinco gobiernos subiera de 460 millones de pesos centroamericanos en 1977 (3% del PIB) a más de 1 600 millones en 1981 (7.8% del PIB). (Véase el cuadro 11.) Ante la insuficiencia del financiamiento externo para cubrir los déficit, se acudió al financiamiento interno, expediente que tuvo el efecto de ensanchar indirectamente el desequilibrio del balance de pagos --por el componente importado del gasto-- y, en algunos casos, absorbió la mayor parte de la expansión crediticia interna restando recursos a los sectores privados nacionales. Entraron, pues, en juego fuerzas que tienden o han logrado romper ya la tradicional estabilidad de precios de los países de la región, otra manifestación del empobrecimiento funcional paulatino de las estructuras preexistentes.

d) Las consecuencias sobre la cooperación intracentroamericana

Las restricciones del sector externo, reflejadas en la escasez de divisas, se han agravado hasta tal punto que a partir de 1981 los países deficitarios en el comercio intrarregional experimentaron dificultades incluso para cubrir sus saldos deudores. Al principio los bancos centrales de los países superavitarios extendieron líneas bilaterales de crédito y luego se estableció un mecanismo regional para atender el mismo problema en forma multilateral (el Fondo Centroamericano del Mercado Común) pero al agotarse esos expedientes<sup>6/</sup> --y no encontrarse apoyo suficiente en la comunidad financiera internacional-- la falta de divisas empezó a limitar el comercio intracentroamericano.

La respuesta de algunos países a las restricciones que afectaron a su sector externo fue por otra parte adoptar medidas cambiarias --variaciones de paridad, adopción de tasas múltiples o de controles sobre el movimiento

Cuadro 11

CENTROAMERICA: DEFICIT DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 <sup>a/</sup>
<u>Millones de pesos centroamericanos</u>						
<u>Total</u>	-579	-459	-789	-910	-1 470	-1 614
Costa Rica	-150	-136	-211	-324	-418	-184
El Salvador	-27	60	-52	-36	-198	-232
Guatemala	-225	-98	-138	-254	-446	-667
Honduras	-84	-102	-150	-140	-243	-248
Nicaragua	-93	-133	-238	-156	-165	-283
<u>Relación porcentual con el PIB</u>						
<u>Total</u>	-4.7	-3.0	-4.8	-4.9	-7.1	-7.8
Costa Rica	-6.2	-4.4	-6.0	-8.0	-9.2	-5.8
El Salvador	-1.1	2.1	-1.7	-1.0	-5.7	-6.9
Guatemala	-5.2	-1.8	-2.3	-3.7	-5.7	-7.7
Honduras	-6.5	-6.6	-8.2	-6.5	-9.5	-12.3
Nicaragua	-5.0	-8.2	-11.7	-7.5	-7.1	-11.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

de divisas-- que incidieron sobre los precios relativos de intercambio a nivel intercentroamericano y en algunos casos limitaron el volumen de las transacciones comerciales. A causa de todos estos fenómenos, el comercio intrarregional dejó de jugar su papel compensador tradicional de las bajas cíclicas en el comercio extrarregional y se convirtió en una víctima más de la crisis del sector externo. Así, en 1982 se estimaba que el valor de ese comercio disminuiría en casi 20% --de 925 millones de pesos centroamericanos en 1981 a 750 millones en 1982-- y que su participación relativa en las exportaciones totales de la región se contraería del 21.1% al 19.3%.

Entre las innumerables repercusiones de esta situación sobre el aparato productivo, el grado de industrialización que, como se dijo, había crecido sistemáticamente entre 1950 y 1978, se estancó al disminuir del 17.1% en 1978 al 16.2% en 1982. Dicho en otros términos, la industrialización, cuya expansión había sido más dinámica que la del conjunto de la economía durante el período de auge, ha resultado menos dinámica que ese conjunto durante el período de la contracción.

De otra parte, y a pesar de que los gobiernos centroamericanos históricamente han logrado --y siguen logrando-- separar el ámbito de la cooperación económica del de las relaciones políticas, la creciente heterogeneidad ideológica constituye hoy un riesgo latente de que las diferencias políticas se desborden hacia el ámbito de la cooperación económica, precisamente en los momentos en que más se requiere de la cooperación intrarregional para atenuar los efectos provenientes del sector externo. Además, los peligros de la internacionalización de los conflictos intrarregionales podrían desembocar en una mayor fragmentación del Istmo Centroamericano, repitiendo dolorosos episodios históricos.

#### e) Síntesis

En resumen, la región atraviesa por una situación crítica de dimensión y profundidad sin precedentes. La actividad económica se ha ido reduciendo con crecientes desequilibrios externos y, en las finanzas del sector público, con un desplome de los niveles de ahorro e inversión y con un margen de maniobra cada vez más estrecho para superar esos desequilibrios.

De los niveles de desempleo abierto y de subempleo elevados y crecientes, se desprende que las desigualdades seculares de las economías centroamericanas tenderán a agravarse. Lo prolongado de la depresión y la limitada capacidad de endeudamiento externo de algunos países ha exigido la adopción de programas de ajuste --algunos en el marco de compromisos con el Fondo Monetario Internacional-- que entrañan la adopción de políticas económicas impopulares.

Por otro lado, la región atraviesa por una profunda convulsión política estrechamente relacionada con los fenómenos económicos antes descritos, y todo ello precede, tal vez, a un resquebrajamiento del "desarrollo aditivo" sin que se vislumbren todavía las características de algún modelo alternativo de desarrollo. Por añadidura, ante las perspectivas económicas poco halagüeñas ya descritas, ni siquiera con la visión más optimista se podrían emprender transformaciones sociales, la falta de las cuales pone en jaque la estabilidad política de varios países de la región.

La profundidad de la crisis ha dado paso a un clima de desmoralización que se desconoce cómo abordar y superar. Existen interrogantes no despejadas, incluso perplejidad, al tenerse conciencia de que muchos problemas rebasan la capacidad de acción de los gobiernos constituidos y comienzan a erosionar los cimientos mismos del proceso de integración centroamericana.

#### 4. Las perspectivas de corto plazo

##### a) Escenarios alternativos y necesidad de adaptar el estilo de desarrollo centroamericano a las nuevas circunstancias

Si la economía internacional hubiese conservado las características que tuvo cuando concluyó la Segunda Guerra Mundial, poca duda cabe de que a las economías de mercado reducido, como las centroamericanas, lo más conveniente --y quizás el único camino-- para aumentar los niveles de bienestar de su población, habría sido su incorporación dinámica a las corrientes del comercio exterior, aunque no necesariamente con las mismas modalidades del pasado.

En efecto, a causa del tamaño y de las características de los mercados de los países centroamericanos --incluso considerados colectivamente--, no cabe duda de que --independientemente del conjunto de políticas económicas que pudieran adoptarse en cada país para estimular su propia economía y para promover una distribución más equitativa de sus frutos-- la demanda externa tendría que seguir representando un papel decisivo en determinar los niveles de producción, mientras la oferta del exterior desempeñaría una función igualmente vital en el abasto de la región. Es decir, sería absurdo pensar en alguna posibilidad de desarrollo centroamericano --se insiste, independientemente del estilo de desarrollo que cada país elija-- al margen de las corrientes del comercio internacional.

Sería igualmente erróneo, sin embargo, cifrar todas las esperanzas de la región en una estrategia de desarrollo orientada hacia mercados externos cuya evolución depende de muchos factores imponderables. Por lo menos se tiene que considerar la posibilidad de que las economías industrializadas --y, en general, la economía internacional-- tengan que hacer frente a profundos cambios estructurales cuyas consecuencias resultan imposibles de predecir. ¿Se encontrará acaso el mundo ante un prolongado período de recesión, o de lenta expansión, con posibilidades limitadas de reactivar el comercio internacional e incluso ante el peligro de que las corrientes de ese comercio continúen

/restringiéndose?

restringiéndose? ¿O existirá la posibilidad de lograr tal vez una sostenida y dinámica reactivación de las principales potencias industriales, como algunos autores sostienen, con base en actividades tecnológicas muy adelantadas, como la biogenética, la microelectrónica y la robotización? De lograrse una reactivación de las economías industrializadas sobre estas nuevas bases tecnológicas ¿qué consecuencias podrían derivarse para los países centroamericanos, cuya capacidad de adaptación a nuevas circunstancias es menor? A pesar de los numerosos trabajos sobre el tema publicados recientemente, tanto en medios académicos como en organismos internacionales e intergubernamentales, la complejidad de factores que intervienen en la crisis internacional reduce cualquier pronóstico que se formule a una simple especulación.

Sin embargo, en una hipótesis realista podría admitirse que el período prolongado de auge de las economías industrializadas en las últimas décadas hubiera llegado a su punto de inflexión, y que el período de ajuste, a una nueva situación --cuyos rasgos estarían aún por definirse--, tendría que ser relativamente largo. Por añadidura, durante ese período, los países en desarrollo en general y los centroamericanos, en particular, no se encontrarían en condiciones similares a las que les prevalecieron durante los últimos años. En particular, la posibilidad de acceder a elevados montos de financiamiento externo estaría constreñida no sólo por las limitaciones asociadas a su propia capacidad de endeudamiento o de atracción de inversión directa, sino por la contracción en la disponibilidad de recursos internacionales --públicos y privados-- que resultan de la baja en los excedentes de los países petroleros, las políticas de austeridad que forman parte del proceso de ajuste en las economías industrializadas, los problemas del endeudamiento de los países en desarrollo y las dificultades con que han tropezado los organismos multilaterales oficiales para reponer su capital.

Incluso si a la postre se comprobase que la crisis económica internacional se hubiera reducido a un simple ciclo depresivo --aunque hubiese sido

el más profundo de la posguerra-- al que siguiera una fase de recuperación (aparentemente ya iniciada en los Estados Unidos), sus efectos positivos en los países centroamericanos sólo podrían ser muy limitados durante el próximo bienio, en vista de la considerable carga que representa para casi todos ellos la deuda externa acumulada, el agotamiento de sus reservas monetarias internacionales y los profundos desajustes --de difícil superación en el corto plazo-- que la recesión reciente tendría que haber causado en su capacidad productiva y en su estructura social.

Tampoco se puede pensar en una reactivación económica basada en una recuperación interna de los niveles de ahorro y de inversión, mientras no se logre revertir el clima de inestabilidad imperante. Ello, a su vez, exige cambios significativos en el patrón de la interacción política en la mayoría de los países centroamericanos. Mientras se mantenga el grado de polarización de las tendencias políticas, desbordadas a situaciones de violencia, y hasta que se encuentre la manera de mejorar una participación real y amplia de las mayorías en el quehacer político, difícilmente se podrá restablecer la estabilidad social que permita volver la atención hacia el logro de metas vinculadas al bienestar material. Ya se ha señalado que los desafíos a las estructuras tradicionales en algunos países anuncian una ruptura con el pasado, pero están todavía lejos de aclararse las características del orden social que pueda surgir en cada uno de los países como consecuencia de los complejos fenómenos descritos.

Sea lo que fuere, de no adoptarse pronto las medidas correctivas imprescindibles, la situación que ya es crítica, irremisiblemente tenderá a un deterioro aún mayor, de consecuencias imprevisibles e incluso inmanejables. Dentro del ámbito económico de cada país, se puede prever desde ahora un desempleo ascendente, una caída del ingreso real por habitante, niveles de ahorro e inversión decrecientes, y persistentes fugas de capital. En el ámbito económico regional, los

importantes logros de la cooperación intracentroamericana en 30 años de denodados esfuerzos podrían desmoronarse ante el doble embate de la escasez de divisas (que ha llevado a la adopción de medidas nacionales que, entre otras consecuencias, restringen el intercambio comercial recíproco) y las tensiones nacidas de la creciente división interna de algunos países o de la también creciente heterogeneidad ideológica surgida entre ellos.

En cuanto al ámbito político, los acontecimientos de los últimos tiempos han captado el interés de la comunidad internacional y generado una crecida presencia de actores externos en el escenario centroamericano. El surgimiento de nuevas fuerzas internacionales en ese escenario y la profundidad de la crisis económica se combinan en forma potencialmente explosiva. La consecuencia riesgosa de procurar a aliados externos de los distintos actores que se enfrentan en la arena política interna centroamericana, radica en la probable internacionalización de los conflictos nacionales a lo largo de la fractura central del sistema político internacional.

En resumen, se encuentran sumamente alteradas las circunstancias internas y externas, económicas y extraeconómicas que dieron lugar a la evolución de las economías y las sociedades centroamericanas durante los 30 años que siguieron a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

Los gobiernos centroamericanos, en forma individual y colectiva, tendrán que hacer evidentemente todo lo posible por evitar el predominio de tendencias tan poco favorables. De lo contrario, el futuro que aguarda a los países centroamericanos, con diferencias de grado entre unos y otros, sería pasar del relativo dinamismo económico de los últimos 30 años a un encogimiento regresivo que significaría el virtual retorno a la economía de subsistencia, mientras la creciente polarización política anuncia un grado de autoritarismo en ascenso e incluso el riesgo de conflictos violentos que rebasen el ámbito puramente nacional. En esta perspectiva también podrían desvanecerse los esfuerzos de cooperación económica tan afanosamente contruidos en las últimas décadas.

/b) Requisitos



b) Requisitos de un estilo de desarrollo adecuado a las nuevas circunstancias

El reconocimiento de que se enfrentan circunstancias marcadamente diferentes a las que prevalecieron durante el período de la posguerra constituiría el primer paso para que los gobiernos emprendiesen una política cualitativamente distinta. En los últimos años, en efecto, la economía internacional, más que punto de apoyo para el crecimiento de los países de la región, se ha convertido en una fuente de inestabilidad y, como tantas veces en la historia de Centroamérica, ha marcado el límite --y un límite estricto-- a la expansión de sus economías. Por otra parte, los cambios recientes en el ámbito político, unidos a la tradicional recurrencia al exterior en búsqueda de explicaciones --y de soluciones-- constituyen riesgos nuevos, especialmente para la cooperación intracentroamericana.

Mal harían los países de la región en resignarse a sufrir las consecuencias de un entorno externo adverso. Lo conveniente sería más bien procurar dilatar los márgenes de maniobra con el propósito de ganar autonomía --por modesta que resultase-- sin sacrificar, por supuesto, la posibilidad de aprovechar los impulsos dinámicos que la economía internacional pudiera seguir generando. Se perseguiría, en definitiva, que Centroamérica siguiera avanzando hacia un control mayor de su propio destino, tanto en el ámbito económico como en el político.

En el primero de esos ámbitos, no se trataría de plantear salidas utópicas, como intentar aislarse parcialmente de las corrientes internacionales, por ejemplo, pero tampoco de cruzarse de brazos y aceptar pasivamente el costo del acomodo a la incierta y adversa situación de la economía internacional. Un enfoque realista pero más activo precisaría que los países, a la vez de aprovechar las oportunidades que ofrece la economía internacional, buscasen la manera de atenuar la vulnerabilidad de las economías con base en la creación de polos alternativos de desarrollo y de modificaciones de los patrones tradicionales de consumo y de acumulación. En el

segundo de los ámbitos, se precisaría un reconocimiento explícito de los gobiernos centroamericanos en el sentido de que las circunstancias internacionales hacen necesario distinguir la ayuda económica propiamente dicha de la que pueda implicar la intromisión de actores externos que busquen internacionalizar los conflictos nacionales e intrarregionales.

No se pretende aquí puntualizar las características de una estrategia centroamericana de desarrollo ajustada a las nuevas circunstancias económicas. Desafortunadamente, no se han creado paradigmas de política económica para hacer frente a la disminución de oportunidades en la economía internacional ni al panorama incierto que predomina en cada una de las economías de Centroamérica y de la región en su conjunto. Sin embargo, una primera aproximación podría consistir en identificar los requisitos esenciales de un enfoque más activo de ajuste y compensación de las tendencias recesivas dominantes, requisitos que pasarían a formar parte de un estilo de desarrollo cuya expresión concreta, ante la inexistencia de soluciones teóricas, tendría que irse afinando por aproximaciones sucesivas en función de las exigencias temporales y particulares de cada país.

i) La definición de la estructura productiva que se persigue. El primer requisito de un estilo de desarrollo cualitativamente distinto al histórico sería definir con cierta precisión las prioridades sectoriales y subsectoriales de una política económica encaminada selectivamente a reactivar la producción. En ese sentido, los países de la región podrían adoptar un enfoque pragmático consistente en aprovechar al máximo las posibilidades que siguiera ofreciendo el mercado internacional y en impulsar decididamente al mismo tiempo la sustitución eficiente de importaciones. De hecho, si se tiene presente el conjunto regional, existe una plataforma de recursos suficiente para ampliar y diversificar sensiblemente la capacidad productiva actual sin incurrir en costos desproporcionados.

En lo que respecta a la producción para mercados externos, por ejemplo, Centroamérica no tendría por qué resignarse a limitar sus exportaciones a cinco o seis productos básicos; por su dotación de recursos y su ubicación geográfica, no obstante las perspectivas inciertas del mercado internacional, existen evidentes posibilidades de ampliar y diversificar las

ventas de una gama de productos derivados del sector agropecuario. Entre otros, frutas, hortalizas, carnes, productos lácteos, productos del mar e insumos químicos de origen vegetal, susceptibles todos de alcanzar grados de elaboración crecientes. Asimismo, la explotación de los recursos forestales es un importante potencial de algunos países. En ese sentido, la evolución especializada del sector manufacturero de los países nórdicos europeos durante el presente siglo podría aportar algunas lecciones relevantes a Centroamérica, lo mismo que los avances logrados por algunas economías asiáticas en la exportación de manufacturas de alta densidad de mano de obra.

Anticipándose a las tendencias probables de un redespliegue industrial de carácter internacional, convendrá desarrollar las habilidades de los recursos humanos de la región para participar, entre otras posibilidades, en la expansión que caracterizará a las distintas ramas de la industria electrónica, tanto en materia de productos como en el desarrollo de sistemas. Todo lo anterior sería complemento --no sustituto-- de las actividades tradicionales de exportación de las que los países de la región han recibido experiencias durante décadas, y que mantendrían seguramente con ventaja su competitividad en el mercado mundial.

En síntesis, las limitaciones presentes de la demanda internacional no deberán conducir a los gobiernos centroamericanos a renunciar a los esfuerzos por elevar la generación de divisas a través de la exportación; por el contrario, esos esfuerzos deberán redoblar adoptando nuevas medidas de carácter fiscal, cambiario y de organización de la producción y la comercialización que permitan el acceso a los mercados de terceros países.

En cuanto a la producción destinada al consumo interno, la mayor importancia correspondería a la oferta de alimentos --ramo en el que Centroamérica ha logrado en el pasado y puede volver a lograr la virtual autosuficiencia-- y al impulso de las relaciones entre la agricultura y la industria que hagan posible sostener y garantizar esa autosuficiencia y generar excedentes exportables. En segundo lugar, existe todavía en la región un amplio potencial para sustituir importaciones industriales en condiciones razonablemente eficientes, sobre todo si la industria aprovecha las economías de escala

/implícitas

implícitas en el mercado subregional. Entre las ramas que ofrecen mejores perspectivas figuran la industrialización de la agricultura, la construcción y los artículos de primera necesidad.

En la selección de las actividades que deberían recibir apoyo de la política económica, un criterio de especial importancia podría basarse en su capacidad para generar empleo productivo, ante las tendencias probables de la oferta y de la demanda de mano de obra. En ese sentido, sería posible seleccionar técnicas intensivas en el uso de mano de obra en el sector agrícola, y apoyar actividades fabriles que por su naturaleza también lo fueran.

ii) Realismo y pragmatismo. Uno de los mayores problemas que se plantean al formular una política económica es la incertidumbre que en alto grado se desprende de factores que tradicionalmente escapan al control de los gobiernos de la región. Ya se han señalado las dudas que existen sobre la evolución futura de la economía internacional, las transformaciones a que deberán hacer frente las economías industrializadas, o sobre el resultado de políticas poco experimentadas que se instrumentan en algunos de los principales países industrializados. No se conoce todavía la influencia que podrán tener esos factores en los países en desarrollo, en general, y en los de Centroamérica, en particular, como también constituye una incógnita el desenlace final de las graves tensiones políticas y sociales presentes en algunos países de la región.

Todo lo anterior exige que la política económica de los países centroamericanos deba diseñarse y aplicarse con flexibilidad y realismo para que pueda ir adaptándose y ajustándose a circunstancias cambiantes, impredecibles y fundamentalmente sin precedentes. Flexibilidad y respuestas efectivas implicarían ya cierta ruptura con el pasado, porque, tradicionalmente, las políticas han solido reaccionar pasivamente o con bastante rezago a los vaivenes de la economía internacional. Hoy, ante el riesgo de encontrarse más que ante un ciclo recesivo, ante una transformación estructural de la economía mundial, se necesitará construir una capacidad de réplica que permita aprovechar hasta las oportunidades más ligeras y atenuar al máximo los limitantes al desarrollo de los países de la región, aspectos que tienen implicaciones particularmente

/importantes

importantes en la concepción y en el papel que ha de corresponder al Estado al encauzar la futura evolución económica de Centroamérica.

En el mismo orden de ideas, en estos momentos de incertidumbre --y a falta de soluciones probadas--, un remozado estilo de desarrollo tendrá que acomodarse conceptualmente a un enfoque decididamente pragmático. No son los momentos de ensayar determinadas doctrinas económicas, como la experiencia reciente en América Latina lo ha demostrado elocuentemente. Por ejemplo, una de las resultantes del desorden de la economía internacional hace tan arriesgado volcar toda la política económica en favor de una estrategia orientada hacia la inserción dinámica en el comercio mundial, como en adoptar una que impidiera aprovechar las potencialidades de ese comercio. La política económica tendrá que preverse sin duda con la flexibilidad necesaria para que se pueda adoptar sin dificultad a todas las condiciones cambiantes de los mercados externos e internos.

En una situación generalizada de desconfianza por parte de algunos de los principales agentes económicos, parecería improcedente dejar los programas de ajuste exclusivamente a merced de la evolución en la economía internacional y expuestos al juego de las fuerzas de mercado. Así, por ejemplo, ante la aguda escasez de divisas que caracteriza a todas las economías de la región, resultaría poco adecuado confiar precisamente en la demanda y en la oferta de divisas para la fijación de la paridad cambiaria, si las necesidades reprimidas y presiones especulativas tienden además a valorar las monedas "duras" muy por encima de lo que objetivamente correspondería. Resultaría igualmente arriesgado confiar sólo en controles administrativos y en una centralización exagerada de la aplicación de la política económica para hacer frente a los desajustes de origen externo e interno. Debe insistirse en que lo que se precisa es un enfoque pragmático que permita lograr determinados objetivos y atenuar los efectos de la crisis sobre el empleo.

iii) Austeridad. La depresión internacional se ha traducido en una serie de restricciones atribuibles a la necesidad de reducir importaciones y, por ende, los niveles de la actividad económica. Sin embargo, la austeridad resultante de ningún modo se ha hecho

/sentir

sentir por igual entre los distintos estratos de la población. La carencia de divisas, la exigencia de elevar la movilización del ahorro interno ante las restricciones de financiamiento externo, y la de satisfacer las necesidades más elementales de la población, obligan a un uso mucho más selectivo y cuidadoso de los recursos que generan las exportaciones y, en general, a un patrón de gastos igualmente riguroso. En buenas cuentas, ante las nuevas realidades económicas también las estructuras de gasto y de ahorro tendrán que acomodarse, lo cual se traducirá en patrones de consumo austeros tanto en el sector privado como en el sector público.

La austeridad tendrá un doble propósito: ahorrar divisas con base en una disminución en el consumo no esencial de bienes y servicios importados o que contengan un elevado componente importado, y elevar el coeficiente de ahorro.

En lo que se refiere a lo primero, los países de la región necesitarán utilizar con el mayor cuidado y la más estricta selectividad las divisas que logren obtener de la exportación, lo cual, como quedó señalado, requerirá cambios importantes en los patrones de consumo tradicionales y en las características de la inversión. En cuanto al consumo, los gobiernos deberán desalentar el de bienes y servicios no esenciales de origen externo, aprovechando al máximo las potencialidades nacionales y subregionales en el abasto de la demanda. Ello podrá traducirse en un estilo de vida de una calidad distinta al histórico, sobre todo en los estratos de ingresos medios y altos de las sociedades centroamericanas. No se trata, desde luego, de restringir aún más los estándares de vida de las mayorías que ya viven bajo el umbral de la pobreza. Todo lo contrario, como se señala más adelante, lo que se tiene en mente es un esfuerzo redistributivo, que entre otros aspectos brinde un mayor apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En cuanto a la inversión, todo aconseja revisar las posibilidades de recurrir a tecnologías más intensivas en la utilización de mano de obra, no sólo por la imperiosa necesidad de crear puestos de trabajo, sino por la de reducir el componente importado del nuevo capital fijo.

/Las orientaciones

Las orientaciones anteriores son de utilidad para los distintos tipos de gobiernos, independientemente de los objetivos de política económica que persigan o los medios que adopten para alcanzarlos. Algunos pondrán el acento en la política cambiaria y en la política tributaria para obtener un uso más eficaz de sus divisas; otros adoptarán sistemas administrativos destinados a racionar la entrega de las mismas, y otros más recurrirán a una combinación de mecanismos destinada a desalentar selectivamente las importaciones. En definitiva, habría que implantar un aprovechamiento racional y cuidadoso de las divisas escasas para reducir al máximo las repercusiones adversas debidas a la economía internacional.

Mejorar el aprovechamiento más selectivo de las divisas generadas por las exportaciones supone que los gobiernos de la región racionalicen al máximo el gasto público y lo reorienten hacia las actividades verdaderamente esenciales. Lo anterior reviste una importancia singular porque, por una parte, la prolongación de la crisis internacional y otros factores internos están anunciando un recrudecimiento de las presiones sociales sobre los gobiernos en lo que se refiere al cumplimiento de sus responsabilidades en el desarrollo económico y el bienestar de la población y, por otra, el carácter marcadamente abierto de las economías centroamericanas impone límites estrechos al financiamiento deficitario del gasto público por sus efectos internos y sobre la balanza de pagos. En ese sentido, se necesitará suprimir gastos suntuarios o prescindibles y avanzar sobre todo en la distensión política de la región para transferir parte de los recursos que hoy se destinan a fines militares al fomento del desarrollo.

Por otra parte, el mismo gasto público podría contribuir a atenuar el desequilibrio externo si en la selección de las inversiones se da prelación a proyectos que requieren en alto grado insumos nacionales o regionales. En todo caso, el sector público tendrá que elevar su captación de ingresos de una manera que se relacione con el gasto para evitar que los déficit financieros contribuyan a la demanda inflacionaria de bienes importados.

/iv) Eficiencia.

iv) Eficiencia. Otro requisito básico de una estrategia ajustada a las nuevas circunstancias es defender el crecimiento con base en aumentos de eficiencia y de productividad. En las circunstancias actuales, mejorar la eficiencia se vuelve un imperativo, tanto desde el punto de vista macro como microeconómico, para acentuar los efectos multiplicadores del ahorro y de la inversión, sustituir importaciones en condiciones razonablemente competitivas, o sostener y ensanchar las exportaciones en los mercados internacionales. Corresponde al Estado mejorar la eficiencia en los servicios que presta, y alentar la productividad de las empresas, recurriendo razonablemente a los instrumentos fiscales y del crédito.

Se pueden aumentar significativamente la eficiencia y el empleo en la región, sin recurrir a importaciones de bienes de capital, aprovechando plenamente la capacidad instalada que ya existe. Como se sabe, la capacidad ociosa es amplia, sobre todo en la casi totalidad de las ramas de actividad del sector manufacturero. También hay margen para elevar sensiblemente la productividad por área cosechada de la mayoría de los productos agrícolas de la región, incluso de aquéllos para los que los países han revelado la mayor vocación exportadora.

v) Defensa de las exigencias mínimas de los grupos mayoritarios. Si durante los treinta años de expansión dinámica de las economías centroamericanas no se logró abatir en forma significativa la pobreza extrema, es inevitable que esa situación empeore en la medida que se prolongue la crisis económica, puesto que es directa la interrelación entre los niveles de empleo y el grado de pobreza. Durante los últimos dos años, al desempleo abierto y el subempleo han aumentado, y, de no encontrarse forma de evitarlo, esa tendencia se acentuará en el futuro inmediato.

A menos de que el Estado adopte claras disposiciones en favor de los grupos mayoritarios, los efectos depresivos de la crisis --y de las políticas de austeridad que la acompañen-- tenderían a afectar desproporcionadamente a esos grupos, que son los menos organizados para



defenderse, provocando así, entre otras consecuencias, una expansión de la brecha que acaso separa a gobernantes y gobernados.

La difusión de la pobreza absoluta es inaceptable desde todos los puntos de vista. Debe comprenderse, sin embargo, que una política dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías es difícil de instrumentar en períodos de rápida expansión económica, y más difícil todavía en momentos de severas restricciones, incluyendo las referentes a las finanzas públicas. De todos modos, abatir la pobreza forma parte esencial del enfoque de desarrollo que se precisa. Sin ello cualquier esfuerzo para superar la crisis carecería de sentido, puesto que el ensanchamiento del descontento social podría llegar a volver inmanejables las tensiones políticas y haría imposible retener los ahorros; esto es, el proceso mismo de la inversión y el desarrollo. Así, en la política económica se tendría que señalar la primera prelación a los sistemas agroalimentarios, sobre todo en cuanto a las actividades que utilizan mano de obra intensivamente. También la vivienda de tipo social y el suministro de servicios de salud y de educación demandarían atención prioritaria.

Deberá idearse alguna manera de satisfacer las necesidades básicas de la población con un componente importado relativamente modesto, para ajustarse a la restricción de divisas. En todo caso, e independientemente de consideraciones de equidad, la crisis política en muchos países de Centroamérica ha llegado al punto en el que se hace indispensable restablecer un mínimo de convivencia entre la población. De otra suerte, la inestabilidad social se traducirá inevitablemente en inestabilidad económica al paralizar, por ejemplo, el proceso de formación de capital e inducir a una especie de estatismo del gasto que poco contribuiría a ensanchar las actividades productivas.

/c) Implicaciones

c) Implicaciones en materia de los lineamientos de la política económica

Un estilo de desarrollo distinto al que prevaleció durante las tres últimas décadas tendría que ser probablemente algo más introspectivo que el modelo histórico, al menos en los años más próximos. En efecto, si resultara cierto que la economía internacional padecerá una atonía prolongada, o que, incluso en un ciclo de recuperación, no deparase impulsos lo suficientemente dinámicos para los países centroamericanos, lo lógico es que estos países pongan el mayor énfasis en la demanda interna para provocar esos impulsos. Cabe destacar la importancia crítica que tendrían los esfuerzos cooperativos a nivel subregional en apoyo a un esfuerzo de esa índole, a manera de subsanar los obstáculos insalvables a nivel nacional de la estrechez de los mercados. Asimismo, la gradual reestructuración del consumo en un ambiente de austeridad y de una política deliberadamente orientada a satisfacer las necesidades más esenciales de la población podrían reactivar la demanda interna y subregional, al menos en determinado tipo de bienes y servicios.

No se trataría de plantear un dilema --falso por lo demás-- de estimular la demanda interna a costa de la eventual reactivación de la demanda externa. Una política económica ágil, flexible y selectiva permitiría a los países aprovechar mejor los estímulos de los mercados nacionales y el regional, sin impedir el aprovechamiento de las oportunidades que pudiera ofrecer la economía internacional.

Ya quedó señalado que no existe conjunto paradigmático alguno que garantice la eficacia de las nuevas políticas que den contenido a los requisitos antes mencionados. Sin embargo, independientemente de los objetivos específicos de política económica que cada país persiguiera y de los mecanismos que adoptara para realizarlos, será necesario alentar el ahorro, fomentar el crecimiento y defender las demandas mínimas de los grupos mayoritarios. En algunos países, el cumplimiento de exigencias tan diversas requeriría de la adopción de reformas largamente aplazadas, sobre todo en el ámbito de la estructura agraria y la impositiva, y exigiría incluir en cualquier estrategia de crecimiento una marcada atención a la satisfacción de las necesidades de los grupos mayoritarios de la población, que tendría que basarse en la creación de oportunidades de empleo productivo.

/De seguir

De seguir ciñéndose al modelo histórico de crecimiento, lejos de poder llevarse a la práctica programas mínimos de ampliación de oportunidades de trabajo, cabría esperar un desempleo abierto y un subempleo cada vez mayores en Centroamérica. Por eso, uno de los aspectos esenciales del enfoque aquí propuesto, sería aprovechar al máximo el recurso más abundante de la región --su mano de obra-- para evitar que la recesión internacional se tradujera en niveles de pobreza mayores.

Mucho se ha escrito sobre este tema y no es éste el momento de repetir argumentaciones. Sin embargo, parece conveniente insistir en que el principal criterio a que deberá atenerse la política económica durante los próximos años, deberá ser la de su impacto en el empleo, precisamente para aportar uno de los ingredientes básicos de una especie de nuevo consenso social frente a una crisis difícil de resolver con los instrumentos tradicionales.

Los lineamientos anteriores encontrarían expresiones más concretas en la aplicación de las políticas cambiarias, crediticias, tributarias y de gasto público, así como en las tecnologías elegidas para el desarrollo de los programas de inversión. Por otra parte, poner énfasis en un enfoque más introspectivo que el histórico no significaría, se insiste, que habrían de disminuirse los esfuerzos para provechar las oportunidades que la demanda externa pudiera seguir ofreciendo. En tal sentido, las preferencias no recíprocas recientemente adoptadas por varios países, incluyendo a los Estados Unidos de América, y, en menor grado, a México, podrían ofrecer un nuevo potencial digno de aprovecharse.

Por último, poco podría esperarse de la adopción de los criterios y lineamientos de política económica esbozados de no encontrarse una salida a las tensiones sociales y políticas surgidas en algunos de los países de la región, problema sumamente complejo que no admite soluciones simples ni mucho menos uniformes. No se pretende en esta nota plantear debate alguno sobre ese tema, pero si se quiere subrayar que un mínimo de estabilidad y de armonía de convivencia pacífica --en cada país así como en toda la región-- es un requisito previo de cualquier esfuerzo serio de

/desarrollo

desarrollo y de reactivación de la inversión privada. Deberá encontrarse por lo tanto la forma de que las demandas económicas, sociales y políticas den lugar a un modelo de participación donde las mismas se depuren y ordenen en procesos abiertos de negociación política, para quedar incorporadas después concretamente a los programas de gobierno. También será necesario que los centroamericanos obtengan el mayor control posible sobre su propio destino, no sólo en el ámbito económico, como se ha dicho, sino en el político y en el de las relaciones internacionales.

d) El papel de la cooperación intrarregional

Sin duda alguna la cooperación intrarregional es la mejor posibilidad de dilatar los límites que el sector externo impone a las economías centroamericanas. Hoy, más que nunca, se necesita profundizar el programa que se inició en Centroamérica hace cerca de treinta años y que ha dejado frutos y experiencias tan ricas. Se necesita hacerlo no sólo para aprovechar los impulsos más dinámicos que podrían esperarse de la demanda interna --entendida sobre una base subregional--, sino para poder hacer frente de manera conjunta a ciertos aspectos específicos de las relaciones con el resto del mundo. Este aspecto se ha tratado repetidamente en el pasado en documentos de la CEPAL, pero cobra nuevo interés en las presentes circunstancias.

Se pretendería, en efecto, mediante la cooperación intracentroamericana, ampliar el escaso margen de acción de que dispone cada uno de los países de la región para atenuar los efectos de la depresión del sector externo. En el corto plazo, la única forma efectiva de ampliar la demanda local parece ser la vinculada a esfuerzos cooperativos a nivel regional. Dicho procedimiento no tiene nada de novedoso porque ya en los años cincuenta se llevó a la práctica con éxito para vencer el mismo obstáculo, esto es, el límite estrecho que la demanda internacional impone al crecimiento. Ahora se adoptaría en una situación distinta. Si se consiguiese incrementar lo más posible el intercambio comercial intrarregional se irían llenando lo requisitos del nuevo estilo de desarrollo antes mencionado, al hacerse un uso más racional de la capacidad instalada, reducirse la influencia de los fenómenos de signo adverso recibidos del sector externo, ganarse eficiencia --tanto para

/sustituir

sustituir importaciones como para mejorar la competitividad en mercados internacionales-- e incluso aprovechar en forma conjunta las oportunidades que el mercado internacional podría seguir brindando.

Todo lo anterior se ve obstaculizado en la actualidad por las barreras que se oponen al comercio intrarregional. Claro que no sería realista defender un libre comercio irrestricto, que no tuviese presente la mayor o menor importancia de los bienes que se estarían comerciando, pero convendría mantener de todos modos las restricciones al mínimo, e incluso adoptar mecanismos que otorgasen preferencia al comercio recíproco frente al de corrientes similares con terceros países. Sólo en esta forma se podría dar óptimo aprovechamiento a la capacidad instalada de la región, e incluso impulsar algunas actividades nuevas con base en la demanda regional. Para ello, los países necesitarían aprobar procedimientos nuevos para financiar los saldos deudores del comercio intracentroamericano,<sup>6/</sup> acabar con ciertas restricciones que resultan actualmente de los controles cambiarios adoptados y, en términos generales, otorgar en esencia el mismo tratamiento a los productos originarios de cualquier país centroamericano que el que reciben los elaborados nacionalmente.

Por otra parte, como quedó señalado, la cooperación regional es la mejor forma de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades de la economía internacional, tanto para elevar las exportaciones --por ejemplo, con base en sistemas comunes de comercialización-- como para obtener financiamiento externo adicional para proyectos e iniciativas de interés para todos. El fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica y de los mecanismos de que dispone el Consejo Monetario Centroamericano serían algunos ejemplos que darían contenido real a esta última idea. Asimismo, también adquiere actualidad plena la iniciativa adoptada por los gobiernos del Istmo Centroamericano en 1981 de presentarse conjuntamente a la comunidad financiera internacional para procurar que se incremente la transferencia de recursos dirigida a la región. Cabe recordar que la falta de coordinación intrarregional en un área tan vital como el financiamiento externo, no sólo tiene un costo de oportunidad

/--si se pierden

--si se pierden las posibilidades de movilizar en conjunto un caudal de recursos que no puede obtenerse con negociaciones individuales--, sino constituye un riesgo para la permanencia de la cooperación intracentroamericana. Ha podido comprobarse, en efecto, el interés de varios actores en el escenario internacional de brindar su cooperación a los países centroamericanos sobre una base selectiva, excluyendo a uno o a varios países de sus programas. En ese sentido, la cooperación externa, lejos de aglutinar a los países centroamericanos alrededor de un tema, tendería a separarlos.

No se trataría, desde luego, de plantear una integración instantánea de las economías de la región puesto que los obstáculos que se oponen a una iniciativa tan ambiciosa son bien conocidos. Lo que se perseguiría más bien sería hacer de la integración un instrumento eficaz para coadyuvar dentro de cada país a adaptarse a las circunstancias tantas veces mencionadas. Hacer de la cooperación intrarregional uno de los pilares de ese esfuerzo habrá de exigir, en una primera instancia, preservar simplemente el grado de interdependencia económica ya alcanzado y, luego, impulsar acciones conjuntas capaces de rectificar o atenuar problemas comunes.

En tal sentido, podrían puntualizarse algunas ideas para reactivar la cooperación económica intrarregional en el corto plazo con base en acciones concretas en seis aspectos: a) mantenimiento del grado de interdependencia económica alcanzado a base de una disminución de las barreras que se hayan opuesto al comercio intrarregional y de la adopción de mecanismos financieros que aseguren la fluidez de dicho comercio; b) revisión del arancel común centroamericano --con base en los asesoramientos técnicos ya elaborados-- apoyando las orientaciones de política económica comentadas en páginas precedentes; c) coordinación regional de políticas de corto plazo, como las cambiarias, o de las relacionadas con los procesos de ajuste cíclico; d) actividades conjuntas frente a la comunidad internacional, sobre todo para elevar la movilización de financiamiento externo y para mejorar el acceso de los productos centroamericanos a mercados de terceros países; e) realización de proyectos conjuntos de interés multinacional, como por ejemplo interconexión eléctrica y cooperación para la explotación de los recursos del mar, y f) fortalecimiento de las instituciones de la integración centroamericana para que contribuyan a que se lleven a cabo las políticas señaladas.

e) El renovado papel del Estado

En épocas de intensos cambios, cuando deben transformarse los estilos de crecimiento, modificarse los patrones de consumo y defenderse mínimos de bienestar de las mayorías, es imprescindible en las sociedades contemporáneas que el Estado asuma un papel activo y de liderazgo en la orientación del desarrollo porque de otra suerte la sociedad se fragmentaría o se haría necesario cubrir costos sociales exageradamente elevados.

Por otra parte, la renovación del papel del Estado resulta insoslayable, aunque varíen las inclinaciones políticas, por la necesidad de movilizar a las poblaciones en un esfuerzo de participación, sin el cual el desarrollo y la estabilidad social correrían serio riesgo independientemente del alcance y de los objetivos de la política económica que cada gobierno pueda preferir y de la mayor o menor intención que se asignase a esa política. Es decir, la necesidad de acomodarse a circunstancias nuevas hace imprescindible adaptar la política económica a las demandas distintas. Asimismo, correspondería al Estado participar en la resolución de una serie de conflictos que de seguro tendrán que surgir al gestarse un estilo de desarrollo cualitativamente distinto al histórico.

Puede parecer exagerado afirmar la necesidad de que el Estado asuma un papel más activo en la situación crítica actual. Pero si se analizan los rasgos de la coyuntura, se advierte que existen márgenes de maniobra del sector público que debieran aprovecharse no sólo para amortiguar el impacto negativo de la crisis, sino para orientar sus efectos con sentido constructivo. Por ejemplo, la escasez de divisas impone la necesidad de que alguien señale un orden de prioridad a los distintos sectores importadores y, además, exige que los ingresos recibidos de las exportaciones se dediquen precisamente a las importaciones esenciales. Parece natural que ese papel se les asigne a los bancos centrales y a las dependencias que se ocupan del comercio exterior. En todo caso, la necesidad de racionalizar el uso de las divisas exige una intervención del Estado mayor de la que se requeriría en situaciones de normalidad en el relacionamiento externo.

/Por otra

Por otra parte, la escasez da lugar a conflictos de intereses y por consiguiente a presiones de los distintos grupos importadores y exportadores. Las pugnas que invariablemente se producen en esas situaciones sólo pueden resolverse con el arbitraje de una instancia superior. En ese sentido, independientemente de la combinación de fórmulas cambiarias, crediticias o fiscales a que se recurre para enfrentar la crisis, la escasez de recursos agudiza de hecho la pugna entre los grupos de interés, abriéndose con ello --debido a la fragmentación de las demandas-- un margen mayor de maniobra susceptible de ser aprovechado por el sector público.

Otro cambio cualitativo en el papel que juega el sector público se desprende de su menor dependencia del comercio internacional como fuente directa de ingresos fiscales. El papel decisivo que históricamente desempeñaron los grupos exportadores se ha traducido en una considerable ponderación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos del sector público, situación que tenderá a cambiar a medida que la depresión externa limite las posibilidades de exportación y como contrapartida las de importación. Como consecuencia, se presentarán problemas financieros mientras se encuentren nuevas fuentes internas de imposición pero, al mismo tiempo, se reducirá la vulnerabilidad del Estado frente a determinados grupos de presión.

Como quedó señalado, nada de lo expuesto en este trabajo prejuzga el grado de intencionalidad de la gestión pública de cada país; el papel de "Estado rector" se considera perfectamente compatible con un sector privado fuerte y vigoroso. Sí se desea subrayar, en cambio, la necesidad insoslayable de que el Estado asuma un papel más decidido para orientar el estilo de desarrollo en función de determinados objetivos, relacionados con el imperativo común de superar los factores adversos que predominan en las economías de la región y amenazan su estabilidad social y política.



NOTAS

1/ CEPAL, Istmo Centroamericano: El carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda (E/CEPAL/402/Rev.1), julio de 1981.

2/ Para la región en su conjunto, el principal producto de exportación de cada país en 1950 aportó el 70% de la generación total de divisas por concepto de exportación de bienes. Esa relación disminuyó prácticamente a mediados de 1970 (36.1%), gracias a la diversificación del sector exportador, aunque volvió a subir al 45% en 1978 debido a los elevados precios del café que predominaron ese año, y que tienen una elevada ponderación sobre el valor total de las exportaciones. Por otro lado, en 1950, el 80% del comercio exterior de Centroamérica se efectuaba con un solo país (Estados Unidos de América), proporción que descendió al 35% en 1978.

3/ Si se excluye el comercio recíproco de esas cifras, el coeficiente de exportación de la región en su conjunto evolucionó de la siguiente manera: los años 1950, 1960 y 1978, respectivamente, 18.5%, 16.7% y 23.5%, y los mismos años, el coeficiente de importaciones extrarregionales fue de 16.2%, 19.8% y 27.3%, respectivamente.

4/ Debe admitirse que el péndulo entre el "realismo" y el "idealismo" en la política exterior de los Estados Unidos constituye una descripción simplificada, pero que se apoya en análisis profundos. Por ejemplo, en la descripción que hace Dexter Perkins de ciclos de "quietismo" y "activismo" en The American Approach to Foreign Policy (Cambridge, Mass., Harvard University Press, Revised Edition, 1962), capítulo VII, págs. 136-155. Otras veces se fundamenta en lo que Stanley Hoffmann describe como "dualismo" en el estilo norteamericano de política exterior, una de cuyas manifestaciones consiste en "hablar dos lenguajes diferentes, ninguno de los cuales es enteramente convincente y que son difíciles de conciliar. El primero es el lenguaje del poder... El segundo es el de la comunidad y de la armonía". O, como dice el propio Hoffmann de una manera más gráfica, "sólo un águila simbólica puede con facilidad sostener tanto las flechas como la rama de olivo al mismo tiempo". Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy (New York, McGraw-Hill Book Company para el Council en Foreign Relations, 1968) págs. 177-178. Finalmente la alternación entre "realismo" e "idealismo" en política exterior, también puede sustentarse en la reciente descripción de Samuel P. Huntington del sistema político norteamericano, uno de cuyos fenómenos esenciales es "la distancia (gap) entre los ideales políticos y la realidad política". Huntington reconoce que esta "distancia" existe en todas las sociedades pero afirma que los Estados Unidos se distinguen por la forma en que se enfrentan a ella: mediante cuatro respuestas distintas pero constitutivas de un "patrón cíclico" que principia con el "moralismo", que trata de eliminarla; cae en el "cinismo", mediante el cual se tolera; llega a la "complacencia", que procura ignorarla, y concluye en la "hipocresía" con la cual se niega, para volver a principiar con el "moralismo". American Politics: The Promise of Disharmony, (Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1981), págs. 3, 42, 64, y 68.

15/ Para la región

5/ Para la región en su conjunto, la participación relativa del petróleo en el total de las importaciones pasó del 4.4% en 1970 al 10.7% en 1976, al 18.7% en 1980 y al 21.6% en 1981.

6/ A finales de diciembre de 1982 las deudas contraídas por los países para mantener vigente el intercambio comercial en meses anteriores pasaban de 240 millones de dólares, endeudamiento que agotó la capacidad de financiamiento, tanto de los países superavitarios en el comercio como de los mecanismos multilaterales mencionados.

7/ Sobre este aspecto se ha elaborado una propuesta concreta en forma conjunta con el Centro de Estudios Monetarios Latinamericanos (CEMLA). Véase, CEPAL y CEMLA, Integración monetaria y comercio intrarregional en Centroamérica: una propuesta, febrero de 1983.



