

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Subsede en México

LIMITADO  
CEPAL/MEX/72/26  
Julio de 1972



ASPECTOS DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN CENTROAMERICA

(Versión provisional)



**NOTA**

Documento elaborado en la Subsede de la CEPAL en México como contribución al estudio titulado Las perspectivas del desarrollo económico y social de Centroamérica en la década de 1970 que está elaborando la Misión SIECA/PNUD a solicitud de los gobiernos del área.



## INDICE

	<u>Página</u>
Nota	iii
1. Introducción	1
2. La participación social: aspectos conceptuales	3
3. El marco centroamericano	8
a) Consideraciones preliminares	8
b) Algunos cambios estructurales	9
c) La proyección social del desarrollo	14
d) La difusión de los medios de comunicación	20
e) La diferenciación de la estructura política	24
f) Recapitulación	25
4. Integración y participación social	25
5. Resumen y recomendaciones	28



## 1. Introducción

En años recientes se ha señalado en diversos foros de Centroamérica que en la elaboración de los convenios regionales y de los planes nacionales de desarrollo se ha tenido presente la elevación del bienestar social de las mayorías, pero sin que en ello hayan intervenido directamente los sectores populares.<sup>1/</sup>

La información disponible indica, en efecto, que las asociaciones gremiales de obreros y campesinos, las cámaras industriales y de comerciantes, y las agrupaciones universitarias y juveniles han tenido intervención desigual --en cualquier caso menor entre los estratos de reducidos ingresos e incipiente organización-- en las decisiones relacionadas con el desarrollo de la región y que, con frecuencia, no han opinado suficientemente sobre los problemas, los principios y las tareas concretas atinentes a la formación del Mercado Común.

Este carácter fragmentario e insuficiente de la participación de ciertos sectores sociales de los países centroamericanos en el período reciente de desarrollo con integración se debe, a juicio de algunos autores, al tipo de negociación que ha predominado en la elaboración y suscripción de los acuerdos mancomunados que, por razones de orden pragmático habría desalentado deliberadamente consultas más amplias, prefiriendo apresurar la puesta en marcha de esos acuerdos; otros lo consideran una indicación adicional de la rigidez que caracterizaría hasta el momento la estructura social centroamericana. En cualquier caso, el fenómeno no ha sido explicado aún satisfactoriamente.

---

1/ Véase al respecto Aspectos sociales y políticos de la integración centroamericana, Primera Conferencia Regional Centroamericana de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Guatemala, 1970; y UNICEF/SIECA/ODECA, Las sociedades centroamericanas actuales, Conferencia sobre la Familia, la Infancia y la Juventud de Centroamérica y Panamá, Guatemala, 1972.

La insuficiencia y los beneficios potenciales de la participación social pueden ser evaluados con mayor amplitud si se dan por supuestas algunas distinciones en el alcance del concepto. Se juzga que un aspecto del tema alude al grado de representatividad de distintas organizaciones --como, por ejemplo, del sector privado, gremiales, universitarias, etc.-- en los órganos del Mercado Común, aspecto que es examinado en el Anexo X del estudio presentado por la Misión SIECA/PNUD (1972). Tema diferente es la participación que tienen esas y otras asociaciones en las decisiones y actividades relacionadas con el desenvolvimiento económico y social, materia de este documento. Procede puntualizar, además, que la participación puede llevarse a cabo a distintos niveles --local, nacional y regional-- y con desigual intensidad, y que para cada caso sus modalidades y mecanismos habrían de ser diversos.

Señalar que los gobiernos nacionales y los órganos de la integración deben dar mayor participación en las responsabilidades y tareas del desarrollo a los sectores populares constituye uno de los propósitos centrales de este trabajo. Se puede comprobar que la expansión del "sistema de oportunidades" (de empleo, movilidad, ingresos, educación) tropieza en Centroamérica con serios obstáculos y se piensa que en tales circunstancias las diversas modalidades de participación social pueden influir en la difusión de las oportunidades y de los servicios en beneficio de los estratos mayoritarios de la población. En otros términos, se juzga que el crecimiento económico, cuando se hace depender excesivamente de las fuerzas espontáneas del mercado, lleva a menoscabar la expansión de oportunidades abiertas a los estratos de menores ingresos y que para contrarrestar esas tendencias cabe mejorar sustantivamente la capacidad de negociación de esos estratos. Parece evidente, en cualquier caso, que el incremento de los servicios y oportunidades y el acceso amplio a los mismos se influyen recíprocamente.

Se considera además que con la incorporación efectiva de los sectores hasta el momento postergados habrá de robustecerse la legitimidad



pública de los módulos de desarrollo adoptados por los países, y en particular los vinculados con la integración que --cabe reiterar-- en modo alguno viene a sustituir o a postergar las transformaciones sociales aconsejables en cada uno de los países.

Esto no quiere decir que se subestime la importancia de incorporar activamente ciertos sectores gubernamentales y empresariales a las preocupaciones y tareas de los órganos de la integración. Especial atención, sin embargo, se dedicará a la movilización popular, tema que apenas ha sido explorado en la región.

En estas líneas sólo se pretende fundamentar la conveniencia de alentar la participación de distintas agrupaciones en las decisiones y actividades vinculadas con el desarrollo de los países y de la región. Inicialmente se anotan algunas apreciaciones en torno al concepto de "participación social", al que se le han adjudicado significados y atributos muy diversos en la literatura existente sobre el tema; se describen a continuación ciertos rasgos de la evolución y estructura de la sociedad centroamericana para identificar algunas condiciones específicas que parecen determinar el marco y los límites de la movilización de los diversos sectores populares; siguen breves consideraciones sobre la conveniencia de dar a conocer los principios, los logros y las dificultades de la integración regional para asignar responsabilidades concretas --como, por ejemplo, en materia de alfabetización y de vigilancia de los precios de los productos de consumo popular-- a estos sectores; y se concluye con algunas recomendaciones sobre la movilización de las agrupaciones populares en el marco de la estrategia de desarrollo con integración propuesta en el estudio elaborado por la Misión SIECA/PNUD.

## 2. La participación social: aspectos conceptuales

Se ha producido últimamente una extensa literatura sobre la participación social --y las insuficiencias de la misma-- en los países de desarrollo

incipiente,<sup>2/</sup> que ha contribuido a aclarar ideas sobre tipos de organización social (asociaciones obreras, campesinas, de consumidores, cámaras industriales y de comerciantes, entre otras), orientaciones ideológicas, medios de comunicación intergrupales, y repercusiones de mediano plazo inherentes a la participación. Se observan, sin embargo, amplias diferencias de criterio entre los estudiosos del tema.

En líneas generales, el término "participación social" incluye dos fenómenos interrelacionados. Por una parte, la expansión del conjunto de oportunidades de empleo, ingreso, consumo, movilidad y bienestar en beneficio de los sectores mayoritarios que pueda alcanzarse con base en el crecimiento del sistema productivo; por otra, la intervención directa de esos sectores en las decisiones vinculadas con la difusión de los beneficios y los costos del desarrollo. En otras palabras, en un caso la participación social entraña la ampliación del acervo de posibilidades y servicios en favor de los estratos postergados y, en otro, la apertura de canales de influencia política dirigidos a garantizar una distribución equitativa de ese acervo. En ambas circunstancias se supone que revisten central importancia las orientaciones y los recursos disponibles del sector público para suavizar los desequilibrios y definir las normas de la influencia política.

Se infiere de estas apreciaciones que la participación es marcadamente significativa para los grupos de menor ingreso que padecen diferentes formas de aislamiento físico, social y político. Representa, en otras palabras, una modalidad de incorporación activa y acelerada de esos grupos al sistema socioeconómico nacional y regional.

<sup>2/</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina (E/CN.12/826) Nueva York, 1970; L.B. Moore, La problemática de la participación social en el desarrollo, ILPES, Santiago, octubre 1971; J. Campos, "El concepto de marginalidad social en América Latina", Revista de la integración, mayo 1971; Naciones Unidas, Progresos en materia de reforma agraria (E/4769/ST/SCA/94), Nueva York, 1970; Naciones Unidas, La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado, Revista Internacional de Desarrollo Social N # 3, Nueva York, 1971.

Existen diferencias de criterio, sin embargo, en torno al alcance y a las orientaciones que conviene imprimir a la movilización de los sectores populares. Por ejemplo, algunos autores piensan que por medio de la participación se transmiten conocimientos y actitudes que gravitan favorablemente sobre el desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto y que tienen repercusiones desiguales en la estructura política; para otros representa un mecanismo de transformación rápida y global del sistema político instituido. Las discrepancias entre los especialistas se revelan, asimismo, en otros temas como, por ejemplo, el carácter que debiera presentar la comunicación dentro y entre las asociaciones, las formas de promover los intereses populares y de difundir la información que se considere significativa para ese propósito.<sup>3/</sup> Sin embargo, las distintas apreciaciones sobre la importancia y repercusiones de la participación social parecen coincidir cuando se señalan beneficios generales que pueden derivarse de ella. Algunos son evidentes; otros han empezado a reconocerse sólo en fechas recientes.

Si se admite que las estrategias de crecimiento económico se sustentan en definitiva en un conjunto de valores de carácter humanista, los logros alcanzados serán legítimos en la medida en que se traduzcan en niveles crecientes de bienestar. Implica ello la incorporación --que podría ser espontánea o inducida bajo circunstancias que resulta difícil predeterminar--, de los sectores que han estado secularmente

<sup>3/</sup> Para el examen de las distintas variantes del tema --además de la bibliografía indicada en la nota anterior-- puede consultarse, J. Nun, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista latinoamericana de sociología, julio, 1969; G. Germani, Sobre algunos aspectos teóricos de la marginalidad, Seminario BID-PLANDES, sobre marginalidad, Santiago de Chile, noviembre 1970; y R. Cappeletti Vidal, "Reflexiones en torno a la problemática social de la integración centroamericana", Revista paraguaya de sociología, diciembre 1971.

marginados de las corrientes de progreso técnico y económico. Se podrá discutir si la incorporación habrá de significar o no la pérdida de las pautas de comportamiento que tradicionalmente han caracterizado a ciertos estratos de la población, pero difícilmente habrá de ponerse en entredicho la legitimidad y la conveniencia de la misma.

Además de estas consideraciones doctrinarias sobre la participación, se presentan otras de orden práctico. Los gobiernos de países de incipiente desarrollo tienen limitadas posibilidades de informarse cabalmente sobre los problemas, insuficiencias y carencias que padecen distintos segmentos de la población. Se sugiere que mediante la participación se puede lograr, entre otras cosas, el perfeccionamiento del acervo de información y hacer más apremiante la necesidad de atenuar el desasosiego que padecen estratos física y políticamente marginados.

Por otra parte --y esta es una tercera consideración que merece ser estudiada con detenimiento-- se han difundido ya en esos países un conjunto de servicios (especialmente educación, salud, y, en parte, vivienda y transportes públicos) que se tornan cada vez más indiferentes a los factores que de una manera general determinan el nivel de la actividad económica y afectan la capacidad de financiamiento de los gobiernos centrales. Teniendo presente esa circunstancia, se juzga que la activación de agrupaciones --gremiales, voluntarias, universitarias-- en tareas concretas de alfabetización, dotación de servicios básicos y vivienda, puede significar importantes ahorros monetarios y convertirse, en general, en un instrumento complementario del desarrollo acelerado. <sup>4/</sup>

En cuarto lugar, se sostiene que la participación coadyuvaría en los procesos de aprendizaje inherentes al desarrollo, complementando

---

<sup>4/</sup> Acerca de las responsabilidades que cabrían a la comunidad universitaria costarricense en tareas concretas de interés público, véase Las resoluciones finales del III congreso universitario, San José, mayo de 1972.

los estímulos y las transferencias de conocimientos originados en el sistema formal de educación.

Finalmente, cabe puntualizar que los progresos alcanzados en materia de desarrollo con integración, en la medida en que se pretenda ampliarlos, aconsejan la movilización de los sectores populares que hasta la fecha se han mantenido marginados de las decisiones y actividades inherentes al Mercado Común. Se sugiere que de esta manera habrá de imprimirse mayor legitimidad y dinamismo a los ordenamientos regionales.

Es conveniente agregar que la alternativa no se presenta, en rigor, entre un régimen de participación total y otro que absolutamente la desalienta. Las sociedades contemporáneas reciben sin duda influencias dispares que en forma autónoma alteran en diverso grado las pautas de comportamiento individual y colectivo, pero en cualquier caso ponen de manifiesto los desequilibrios sociales y la convicción de que es posible y necesario reducirlos. En estas condiciones se presentarán inevitablemente diversas formas de participación de intereses múltiples. El problema consiste más bien, por lo tanto, en orientar con sentido constructivo, las modalidades de cooperación, negociación y presión de las agrupaciones que apoyen el progreso del sistema socioeconómico.

Se sostiene en este trabajo que los grados y modalidades de participación, la tolerancia pública que merezca, y sus efectos en el mediano plazo, dependerán del contexto socioeconómico particular y, más concretamente, de las modificaciones estructurales del sistema productivo y ocupacional, de la orientación social del desarrollo, de la disponibilidad de medios técnicos de comunicación, y de la apertura relativa del sistema político. Por otra parte, se sugiere que la participación social puede revestir características más amplias con la formación del Mercado Común.

En este orden de ideas se examinará en seguida el caso centroamericano, donde se presentan condiciones singulares que, por una parte, han alentado selectivamente ciertas modalidades de participación vinculadas al sector privado en particular, y que, por otra, conforman un marco que en principio podría llevar hacia una sociedad más activa.

### 3. El marco centroamericano

#### a) Consideraciones preliminares

Diversos estudios señalan<sup>5/</sup> que en los últimos lustros se han logrado progresos de importancia en los países centroamericanos, de los que son reflejo el ensanchamiento y diferenciación de las estructuras productivas y ocupacionales, la extensión de la infraestructura física y social, y la ampliación de los compromisos con el desarrollo asumidos por el sector público. Estos avances fueron impulsados por factores de distinta naturaleza, vinculados en parte a las pautas tradicionales de crecimiento de los países centroamericanos en su carácter de economías subdesarrolladas de exportación, y en parte a las modalidades de cooperación regional establecidas en la última década. En cualquier caso, han influido en ello, además, circunstancias tecnológicas y culturales externas que han actuado en forma independiente y con intensidad desigual.

Se ha subrayado asimismo que el crecimiento de la región se ha visto acompañado de desequilibrios diversos --en términos de productividad,

5/ Véase el Informe de la Misión SIECA-PNUD mencionado. Para un examen del desenvolvimiento de los países centroamericanos en el conjunto de la región latinoamericana consúltese, Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina, 1970, Nueva York, 1971. Puede consultarse además, CEPAL/MEX/72/5/Rev. 1, Los sistemas de cooperación internacional y los países de menor desarrollo relativo, 3 de febrero 1972.

ingreso, servicios y distribución de los costos y beneficios del desarrollo regional entre los países-- que en algunos casos han acentuado disparidades nacionales que ya existían con anterioridad. Como resultado, se torna visible la insatisfacción de amplios sectores, se multiplican las presiones sobre recursos por fuerza limitados del sector público, y surgen dificultades en la negociación entre los miembros del Mercado Común.

Como se ha indicado, la participación social podría contribuir como instrumento auxiliar a la corrección de ciertas deficiencias que se advierten en los servicios y en las oportunidades de empleo e ingreso, a acelerar la transformación y ajuste de las instituciones de los países, a difundir los principios y las realizaciones y a superar ciertas dificultades del Mercado Común. A continuación se tratará de definir un marco de referencia significativo para el análisis de la participación social en el contexto centroamericano.

#### b) Cambios estructurales

La participación, entendida como la expansión del sistema de oportunidades al que se ha hecho referencia anteriormente, se ve influida por el volumen global de bienes y servicios disponibles. En esta inteligencia cabe apuntar que los países centroamericanos, dentro del conjunto de los latinoamericanos, han logrado en la última década un ritmo de crecimiento relativamente acelerado. Costa Rica y Nicaragua han superado el promedio del conjunto y los otros han tenido un desempeño menos dinámico, pero todos superaron las tasas de crecimiento alcanzadas en la década de los cincuentas.

Se deben hacer sin embargo dos aclaraciones. Por una parte, que los progresos parecen menores cuando se relacionan con la expansión demográfica (una de las más rápidas de Latinoamérica) y, por otra, que se ha partido de niveles relativamente bajos de ingreso --el producto

por habitante en Centroamérica es inferior a 400 dólares, a precios de mercado (1971), salvo en Costa Rica, donde se supera apreciablemente ese promedio-- razón por la que son más visibles los avances relativos expresados por los distintos indicadores económicos y sociales.

En cualquier caso, la expansión del producto ha estado acompañada de algunos cambios en su composición; cabe indicar especialmente la disminución de la influencia del sector agrícola en Nicaragua y El Salvador (véase el cuadro 1), aunque su importancia en el comercio exterior, en la generación de empleo y de fondos de inversión canalizables hacia otros sectores, continúe siendo significativa.

Cambios más pausados han podido comprobarse en la localización sectorial de la población ocupada; en 1969 todos los países menos Costa Rica tenían situada más de la mitad de la misma en el sector agropecuario, pero en cualquier caso se observaba que la composición sectorial del producto se había modificado a un ritmo superior al de la población ocupada.

Como cada uno de los sectores y subsectores está absorbiendo a pasos desiguales el progreso técnico, se han presentado disparidades crecientes en la productividad, en detrimento de las actividades primarias de subsistencia que absorben a los grupos mayoritarios de la población. El fenómeno parece tener a su vez repercusiones adversas sobre la distribución del ingreso entre los distintos estratos de la sociedad.

En otras palabras, se ha expandido el volumen de bienes y servicios a un ritmo rápido pero no lo suficiente para atender las presiones de la fuerza de trabajo en expansión, estimular en forma vigorosa la movilidad dentro de la estructura ocupacional, y atenuar las discrepancias sectoriales en la absorción de los cambios técnicos. Esto implica que la intención de promover agrupaciones de interés público es factible en ciertas condiciones. Por ejemplo, se juzga que niveles



Cuadro 1

## CENTROAMERICA, PANAMA Y MEXICO: ALGUNOS INDICADORES DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	México
<u>Representación de los sectores productivos<sup>a/</sup></u>							
1960							
Agricultura	30.3	32.4	44.1	37.2	27.0	24.9	16.6
Industria <sup>b/</sup> y servicios básicos <sup>c/</sup>	17.7	23.7	22.5	24.6	27.2	26.2	32.6
Servicios	52.0	43.9	33.4	38.2	45.8	48.9	50.8
1969							
Agricultura	27.3	26.0	38.5	27.9	22.4	21.0	12.8
Industria <sup>b/</sup> y servicios básicos <sup>c/</sup>	20.9	28.8	31.0	27.1	30.8	33.5	36.2
Servicios	51.8	45.2	30.5	45.0	46.8	45.5	51.0
<u>Composición de la población ocupada<sup>d/</sup></u>							
1960							
Agricultura	68.0	58.3	71.4	61.8	52.5	47.0	54.3
Industria <sup>b/</sup> y servicios básicos <sup>c/</sup>	15.3	18.4	11.7	18.2	20.5	14.7	21.5
Servicios	16.7	23.3	16.9	20.0	27.0	38.3	24.2
1969							
Agricultura	64.7	56.1	66.9	56.0	49.3	43.9	47.2
Industria <sup>b/</sup> y servicios básicos <sup>c/</sup>	15.5	19.1	12.3	17.4	19.6	17.0	23.3
Servicios	19.8	24.8	20.8	26.6	31.1	39.1	29.5
<u>Producto por persona ocupada<sup>e/</sup></u>							
1960	862	859	603	858	1 380	1 354	1 566
1969	1 036	1 088	741	1 147	1 795	2 159	2 108

Cuadro 1 (Conclusión)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panama	México
<u>Productividades sectoriales</u> <sup>f/</sup>							
1950							
Agricultura	47.3	57.7	66.1	60.9	61.9	59.9	31.3
Industria y servicios básicos	111.7	132.4	175.1	97.4	125.8	155.7	173.6
Servicios	349.9	241.2	327.1	306.8	192.0	235.1	282.3
1960							
Agricultura	44.6	55.6	61.8	60.2	51.4	53.0	30.6
Industria y servicios básicos	115.7	128.8	192.3	135.2	132.7	178.2	151.6
Servicios	311.4	188.4	197.6	191.0	169.6	127.7	209.9
1969							
Agricultura	42.2	46.3	57.5	49.8	45.4	47.8	27.1
Industria y servicios básicos	134.8	150.8	252.0	155.7	157.1	197.1	155.4
Servicios	261.6	182.3	146.6	169.2	150.5	116.4	172.9

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1970. Cuadro 25.

a/ Porcentajes del producto total.

b/ Incluye minería, manufactura y construcción.

c/ Incluye electricidad, gas y agua; servicios sanitarios y transportes y comunicaciones.

d/ Porcentaje.

e/ Dólares de 1960.

f/ Promedio de la economía = 100.

extremos de pobreza y aislamiento desalientan la formación de unidades colectivas que sobrepasen el marco familiar. Por otra parte, la abundancia relativa de mano de obra no calificada debilita evidentemente la capacidad de negociación gremial o la reduce a expresiones intermitentes. No obstante, se presentan al mismo tiempo oportunidades amplias de participación entre los grupos que se localizan en áreas urbanas y tienen acceso limitado al mercado de bienes, servicios y empleos.

Cabe señalar que la activación de los sectores populares puede verse estimulada por el sector público, que en la última década ha ampliado y diversificado sus mecanismos de influencia. Especial atención merecen sus nuevas orientaciones encaminadas a apoyar y financiar proyectos que habrán de tener efectos positivos en el largo plazo. Sin embargo, también procede señalar que el sector público no ha podido superar en grado apreciable las restricciones que se derivan de la dificultad para captar recursos adicionales; y por otra parte, al parecer en ocasiones ha sido marcadamente influido por intereses inmediatos de agrupaciones pertenecientes al sector privado.

En estas circunstancias, el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los segmentos populares puede convertirse en una medida complementaria del conjunto de políticas dirigidas a ampliar los mercados internos y a difundir los servicios y oportunidades. Pero también cabe prever la posibilidad de que los gobiernos, ante las restricciones institucionales y financieras que entorpecen su desenvolvimiento, releguen a un segundo plano la movilización popular con objeto de debilitar la manifestación pública de las insatisfacciones acumuladas, hecho que presumiblemente aceleraría las presiones sobre los recursos escasos.

Otro factor que condiciona las formas de la participación es el incremento del volumen y del número de los núcleos urbanos en la región.

En 1950 una cuarta parte de la población residía en localidades de 2 000 o más habitantes, porcentaje que se elevó al 34 por ciento en 1970, y se estima que para fines de la década, dos quintas partes de la población se encontrarán en áreas urbanas. Este fenómeno difunde y acelera sin duda los medios de comunicación y las vinculaciones personales. Como resultado, aparecen presiones sobre los centros de decisión localizados precisamente en las áreas urbanas, y se abre la posibilidad de que ulteriormente se propaguen hacia las zonas semi-urbanas y rurales.

Estos breves señalamientos sobre la evolución del producto y de los estratos ocupacionales, las nuevas orientaciones del sector público, y la urbanización, representan indicaciones muy generales en torno a la posibilidad de vigorizar la participación social en la región. Es menester complementarlos con algunos comentarios sobre los contenidos sociales del desarrollo, vale decir, sobre la forma y la medida en que se difunden los beneficios derivados de la ampliación de las bases productivas y de la aplicación de políticas económicas determinadas.

c) La proyección social del desarrollo

Algunas apreciaciones sobre el tema se desprenden del cuadro 2, donde se han resumido indicadores sociales selectos. Se advierten, por ejemplo, incrementos importantes en el consumo personal por habitante en todos los países, aunque a ritmo menor que en Panamá y México (que se incluyen a título ilustrativo). Desde luego se trata de estimaciones muy simples, al no considerarse la distribución y el carácter de ese gasto. Un juicio más preciso puede derivarse del cuadro 3, donde se muestra la distribución del ingreso en los países centroamericanos en una fecha determinada (1970). Aunque los datos tienen un carácter preliminar y están por lo tanto sujetos a modificaciones apreciables, indican en cualquier caso la existencia de disparidades significativas

Cuadro 2

## CENTROAMÉRICA, PANAMA Y MÉXICO: INDICADORES SOCIALES DEL DESARROLLO

País	Consumo a/		Nutrición b/		Salud		Tasa de mortalidad en el grupo de 1 a 4 años c/						
	Promedio 1954-56	1967-69	Varia- ción	Proteínas (gramos por día) 1955-1967	Varia- ción	Esperanza de vida al nacer 1950-1969		Varia- ción 1950-52d/1968					
Guatemala	231.7	283.4	22.3	2 040 <sup>e/</sup>	2 200	7.8	55.4 <sup>e/</sup>	43.6	7.8	62.5	28.5	65.6	
El Salvador	208.4	256.3	23.0	2 030 <sup>e/</sup>	1 840	-9.4	56.7 <sup>e/</sup>	51.4	56.3	17.1 <sup>f/</sup>	10.4	39.2	
Honduras	164.5	197.3	19.9	2 080 <sup>e/</sup>	2 010	-3.4	53.6 <sup>e/</sup>	36.9 <sup>g/</sup>	42.6	15.4	24.1	10.6	56.0
Nicaragua	211.4	295.4	39.7	2 300 <sup>e/</sup>	2 350	2.2	62.1 <sup>e/</sup>	38.6 <sup>h/</sup>	51.0	32.1	15.3	7.0	54.2
Costa Rica	292.8	401.3	37.1	2 420 <sup>e/</sup>	2 610	7.9	53.9 <sup>e/</sup>	56.5	63.3	12.0	15.0	5.3	64.7
Panamá	302.7	431.1	42.4	2 310 <sup>e/</sup>	2 500	8.2	60.5 <sup>e/</sup>	62.2	64.3	3.4	10.6	7.3	31.1
México	324.4	470.7	45.1	2 370	2 550	7.6	63.3	48.8	60.0	23.0	30.3	12.7	58.1

/(Continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

País	Educación				Vivienda <sup>k/</sup>					Seguridad social	
	Alfa- betis	Varia- ción		Analfa- betos <sup>j/</sup>	Agua corriente <sup>l/</sup>	Servi- cio san- itario <sup>m/</sup>	Con luz eléct- rica <sup>n/</sup>	Hacina- miento <sup>o/</sup>	Personas por cuarto <sup>d/</sup>	Población asegurada <sup>p/</sup>	
	1950	1968		1970						1961	1967
Guatemala	29.0	37.9 <sup>g/</sup>	30.7	1 686	29.5	30.6	22.0	43.1	2.1	21.5	24.9
El Salvador	39.0	50.8	30.3	896	-	-	-	-	-	4.7	7.1
Honduras	35.0	47.0 <sup>r/</sup>	34.3	674	24.9	19.8	14.6	57.0	2.4	3.9 <sup>e/</sup>	4.5
Nicaragua	38.0	49.8 <sup>g/</sup>	28.4	502	21.3	44.3	32.9	44.1	2.8	5.6	14.0
Costa Rica	79.0	85.8	8.6	133	68.3	74.5	54.6	...	1.5	26.7	29.7
Panamá	70.0	78.3	11.9	169	46.2	64.1	44.0	...	2.4	20.4	41.1
México	57.0	77.5	36.0	...	32.3	...	...	52.0	2.9	11.5	16.7

Fuente: ONU, CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1970, Cuadro 54.

a/ Consumo personal por habitante, dólares de 1960; b/ disponibilidad por habitante, alrededor de los años marcados; c/ por mil; d/ promedio; e/ promedio 1961-62; f/ promedio 1960-62; g/ 1954; h/ 1956; i/ porcentaje de personas alfabetizadas entre la población de 15 y más años; j/ Número absoluto en miles, estimación; k/ datos de último censo; l/ porcentaje de viviendas ocupadas dotadas de agua corriente; m/ porcentaje de viviendas dotadas de cualquier tipo de servicio sanitario; n/ porcentaje de viviendas con luz eléctrica; o/ porcentaje de viviendas con 3 o más personas por cuarto; p/ porcentaje de la población económicamente activa acogida a la Seguridad Social; q/ 1963; r/ 1960

## Cuadro 3

## CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO GLOBAL

(Estimación para el año 1970)

Pais	Bajo (cincuenta por ciento de la población)	Medio (treinta por ciento de la población)	Alto (quince por ciento de la población)	Muy alto (cinco por ciento de la población)	Total (cien por ciento de la población)
<u>Porcentaje del ingreso global que corresponde a cada estrato</u>					
Guatemala	13	24	28	35	100
El Salvador	16	24	33	27	100
Honduras	13	24	30	33	100
Nicaragua	15	25	32	28	100
Costa Rica	18	26	27	29	100
Centroamérica	13	26	30	31	100
<u>Ingreso medio per cápita en pesos centroamericanos de 1960</u>					
Guatemala	73	228	543	2 023	287
El Salvador	81	213	568	1 442	261
Honduras	52	164	401	1 349	202
Nicaragua	91	248	627	1 643	295
Costa Rica	152	366	750	2 478	422
Centroamérica	74	246	568	1 760	284

Fuente: GAFICA, en base a informaciones nacionales.

/por estratos

por estratos de población aparentemente vinculadas a la posesión de la propiedad agrícola. En efecto, el 61 por ciento del ingreso global es captado por una quinta parte de la población, mientras la mitad de la población centroamericana recibe alrededor del 13 por ciento del ingreso global salvo en Costa Rica y El Salvador (donde los porcentajes llegan a 18 y 16 por ciento, respectivamente).

En términos de ingreso promedio per cápita, las disparidades se presentan aún más agudas. El 5 por ciento de la población centroamericana recibe un ingreso per cápita de 1 760 pesos centroamericanos (de 1960) mientras que el 50 por ciento de la población recibe, en promedio, 74 pesos.

En las particulares condiciones de la región, esta desigual distribución del ingreso ha dilatado la brecha urbano-rural, con repercusiones adversas sobre las oportunidades de inversión y empleo. Sus efectos sobre la promoción de asociaciones de interés público son sin embargo menos claros. Es probable que aliente la formación de grupos de presión en los centros urbanos y acentúe la desorganización en los rurales, pero la falta de datos impide hacer señalamientos precisos en uno u otro sentido.

El analfabetismo es un indicador que refleja claramente las proyecciones sociales que viene asumiendo el crecimiento de la región y que tiene especial peso en las modalidades de comunicación intergrupala. El número de analfabetos se ha reducido en términos relativos al ampliarse la población escolar atendida, pero en forma absoluta se ha elevado en todos los países salvo en Costa Rica (donde se mantiene estacionario). (Véase el cuadro 4.) La situación podría empeorar sensiblemente si se mantienen las tasas actuales de deserción en los tres niveles de la instrucción formal, especialmente el de la primaria, y en las escuelas rurales. <sup>6/</sup>

<sup>6/</sup> El problema ha sido examinado recientemente en el documento de la CEPAL, Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano, MEX/71/24, abril de 1972.



## Cuadro 4

CENTROAMERICA: NUMERO DE ANALFABETOS ENTRE LA POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS

(Millones de personas)

Pais	1950	1960	1970 <sup>a/</sup>
Guatemala	1.1	1.4	1.7
El Salvador	0.6	0.7	0.9
Honduras	0.6	0.6	0.7
Nicaragua	0.4	0.4	0.5
Costa Rica	0.1	0.1	0.1

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1970. Cuadro 26  
a/ Estimaciones.

Si se considera que los presupuestos de los gobiernos centrales y locales ya dedican importantes partidas a la educación, que sólo pueden ser ampliadas en grado apreciable en ciertas condiciones (que no se vislumbran en el corto plazo) y que por lo tanto puede postergarse indefinidamente el acceso igualitario a la instrucción elemental, se concluye que la orientación de organizaciones voluntarias de distinto nivel hacia tareas concretas de alfabetización habrá de significar no sólo ahorros monetarios y el mejoramiento de las calificaciones de la población, sino el logro de una sociedad más activa, capaz de incorporarse constructivamente a las corrientes del progreso técnico y cultural.

Desde luego, estas medidas deberán ir acompañadas de la aplicación de un conjunto de políticas de empleo, desarrollo regional, educación y distribución del ingreso, para que puedan llegar a ser en verdad efectivas.

d) La difusión de los medios de comunicación

La participación depende de otras condiciones, relacionadas todas con la posibilidad técnica y social de comunicar los distintos sectores de la población. La primera condición se refiere a los medios técnicos (periódicos, sistemas de radio y televisión); la segunda resulta más difícil de medir, y alude a la rigidez relativa de la estratificación social. Se supone que la comunicación --componente de central importancia de la participación-- es facilitada por la extensión de los medios técnicos y por la apertura relativa de las clases sociales.

La elevación sustantiva de los niveles de ingreso e instrucción y la ampliación de las redes de comunicación habrán de ensanchar las bases físicas de la participación y permitirá alcanzar un nivel superior al que muestran los indicadores presentados en los cuadros 5, 6 y 7. De

Cuadro 5

## CENTROAMERICA, PANAMA Y MEXICO: PROMEDIO DEL TIRAJE DIARIO DE PERIODICOS

(Por mil habitantes)

País	Año	Tiraje
Guatemala	1969	29
El Salvador	1969	61 <sup>a/</sup>
Honduras	1968	8 <sup>b/</sup>
Nicaragua	1965	110
Costa Rica	1967	59 <sup>c/</sup>
Panamá	1967	79 <sup>d/</sup>
México	1965	110

Fuente: OEA, Instituto Interamericano de Estadística, América en cifras,  
1970, Vol. Situación cultural. Cuadro 509-21, parte C.

a/ Provisional.

b/ Corresponde solamente a 4 diarios.

c/ Corresponde solamente a 3 diarios.

d/ Corresponde solamente a 8 diarios.

## Cuadro 6

## CENTROAMERICA, PANAMA Y MEXICO: RECEPTORES DE RADIO INSTALADOS

(Por mil habitantes)

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Radios</u>
Guatemala		...
El Salvador	1968	120
Honduras	1968	57
Nicaragua	1968	56
Costa Rica	1965	86
Panamá	1965	395 <sup>a/</sup>
México	1969	261

Fuente: OEA, Instituto Interamericano de Estadística. América en cifras  
1970, Vol. Situación cultural. Cuadro 509-42 Parte B.

a/ Estimado.

## Cuadro 7

## CENTROAMERICA, PANAMA Y MEXICO. RECEPTORES DE TELEVISION INSTALADOS.

(Por mil habitantes)

Pais	Año	Televisores
Guatemala	1968	13
El Salvador	1967	14
Honduras	1968	4
Nicaragua	1967	14
Costa Rica	1967	41
Panamá	1967	57
México	1969	51

Fuente: OEA, Instituto Interamericano de Estadística. América en cifras 1970, Vol. Situación cultural. Cuadro 509-52. Parte B.

esta manera habrán de ampliarse las posibilidades de transmitir informaciones e imágenes que consoliden la solidaridad social, posibilidades que han sido insuficientemente aprovechadas por el momento en la región.<sup>7/</sup>

e) La diferenciación de la estructura política

Se advierte en los distintos países de la región un conjunto de fuerzas contradictorias que afectan con intensidad desigual la creación y el funcionamiento de asociaciones de interés público. Por un lado, se pretende ampliar la capacidad de negociación de las mismas; pero, simultáneamente despuntan expresiones asociadas a la tradicional rigidez de las instituciones.

La tolerancia pública de las manifestaciones de participación popular se ve fuertemente determinada por la estructura y las normas de actuación de los distintos grupos y por el carácter de los compromisos políticos de un sistema determinado. El tema ha sido escasamente explorado en Centroamérica, pero datos fragmentarios indican que la industrialización, la urbanización, las luchas electorales, y la difusión de los medios de comunicación, han abierto nuevos canales --en cualquier caso insuficientes-- de movilidad social y ocupacional, dando lugar a la aparición de segmentos intermedios con orientaciones en parte divergentes de los grupos de poder tradicionales de la región. Se ha ampliado también en algunos países la latitud de maniobra de los

---

<sup>7/</sup> Acerca de la capacidad de los medios de comunicación de masas para inducir cambios, entre segmentos marginados de la población, que favorezcan el desarrollo, "Patterns of Powerlessness among Urban Poor: Towards the Use of Mass Communications for Rapid Social Change", Studies in Comparative International Development, Primavera de 1972.

grupos gremiales obreros y campesinos, y en todos ellos se ha manifestado la disposición a alentarla por distintos medios. No se pueden ignorar, sin embargo, las manifestaciones intermitentes de violencia que se han registrado en algunos países y que en cierta medida indican la fragilidad de los compromisos políticos aceptados.<sup>8/</sup>

f) Recapitulación

Aunque a ritmo pausado, se está ampliando en las sociedades centroamericanas el sistema de oportunidades y de servicios asequibles a los estratos mayoritarios de la población; simultáneamente, se difunden ciertos valores y técnicas que sustentan la intervención de las agrupaciones populares (obreras y campesinas) en decisiones y tareas vinculadas al desarrollo. Pero se advierten al mismo tiempo graves insuficiencias que se traducen en acusadas manifestaciones de insatisfacción social. Se sugiere que en estas circunstancias cabe robustecer los mecanismos de la participación social, con el propósito de concretar las declaraciones del sector público de los países y de diversas agrupaciones voluntarias, universitarias y gremiales que reflejan el deseo de corregir los efectos negativos de los desequilibrios señalados. De esta manera se crearían bases para progresos ulteriores.

4. Integración y participación social

En el informe de la Misión SIECA/PNUD, y con mayor detalle en su anexo X, se especificaba que en los órganos de la integración se ha concedido una representación insuficiente a los sectores mayoritarios de la población centroamericana. Ello no significa que las agrupaciones directamente afectadas por los convenios regionales no hayan encontrado manera de dar a conocer sus intereses ni de interceder por ellos de distintos modos.

Desde el punto de vista de la participación social, la creación del área de libre comercio ha tenido repercusiones diversas. Los estímulos generados para la industrialización y las transacciones comerciales elevaron apreciablemente el nivel de la actividad económica en la década reciente, y de esta manera se ampliaron en principio las posibilidades de incrementar el conjunto de oportunidades y servicios asequibles a los estratos populares, especialmente en las áreas urbanas. Pero también se perciben influencias directas en relación a la frecuencia y calidad de los contactos personales e intergrupales. Los intereses comerciales comunes y el turismo regional han conducido a la ampliación de estas transacciones personales.<sup>8/</sup> Por ejemplo, el número de pasajeros por vía aérea entre países de la región se ha venido incrementando a una tasa media anual del 10 por ciento; <sup>9/</sup> y dos tercios de los vuelos internacionales tienen como lugar de salida y de destino uno de los países del Mercado Común. Indicador simple del incremento de estas transacciones podría obtenerse también de los datos de la evolución del intercambio de paquetes postales o de llamadas telefónicas que, en cualquier caso, se ha ampliado a causa de los acuerdos mancomunados.

Se estima que la dinámica de la integración podrá estimular sensiblemente las modalidades de la participación social. El perfeccionamiento de las pautas institucionales y la generación de incentivos

<sup>8/</sup> Los efectos de los intercambios de turistas, universitarios y trabajadores entre los países europeos comprometidos con el proyecto de integración regional han sido estudiados con detenimiento; faltan indagaciones similares referidas al área centroamericana. Consúltese, por ejemplo, K. W. Deutsch, "Communication Theory and Political Integration", en Ph. E. Jacob - J. V. Toscano (eds) The Integration of Political Communities, J. B. Lippincot, Philadelphia, 1964; y A. Lijphart, "Tourist Traffic and Integration Potential", Journal of Common Market Studies, marzo 1964.

<sup>9/</sup> Véase la Carta de la SIECA, No. 118, agosto de 1971.



adicionales del sistema productivo habrán de propagar el interés por las posibilidades de desarrollo inherentes al Mercado Común; cabe pensar además en medios complementarios como la liberalización de los desplazamientos de la fuerza de trabajo en toda la región; el fortalecimiento de las relaciones entre agrupaciones sindicales, universitarias, industriales, etc.; la armonización de la legislación social, y la creación de una red de comunicaciones (periódicos, radio y televisión) de alcance y carácter claramente regionales.

Cabe advertir sin embargo que las mayores vinculaciones entre estratos sociales de distintos países no estarán libres de elementos conflictivos. Si las dificultades inherentes al desarrollo con integración se describen e interpretan erróneamente, o se evalúan sin tener presentes los beneficios que ese patrón de desarrollo entraña, se puede producir una crisis de confianza ("credibilidad") dentro de ciertos grupos sociales con respecto a la eficacia que significan los acuerdos mancomunados para la elevación de los niveles de bienestar.

Dicho en otros términos, la intensificación y difusión de los contactos personales que se logran por el incremento de las relaciones comerciales y laborales y del turismo interno unidos a los ensayos de regionalizar agrupaciones de distinto carácter, habrán de proporcionar un conjunto de beneficios recíprocos y al mismo tiempo provocarán situaciones conflictivas. Si en estas circunstancias fallara la capacidad de análisis y de negociación de los órganos de la integración y de las agrupaciones nacionales responsables para responder a esas situaciones conflictivas, se presentaría el riesgo de que los desajustes previstos se amplificaran desproporcionadamente con respecto a su significado inicial.

La experiencia acumulada por los países signatarios del Mercado Común en el curso de la última década aconseja recomendar la ampliación sustantiva de los sistemas de consulta y de participación popular, sin

ignorar el riesgo que ello supone. Se juzga que la difusión de los principios y de los beneficios de la integración, el fortalecimiento de las agrupaciones sociales, empresariales y políticas, de alcance regional, la intensificación de las vinculaciones personales por medio del turismo y actividades organizadas, la liberalización de los desplazamientos de la mano de obra, la armonización de la legislación laboral y de la política educativa, y la ampliación de la red de los medios de comunicación pública, habrán de imprimir una mayor legitimidad y dinamismo a la estrategia de desarrollo con integración.

#### 5. Resumen y recomendaciones

1. En los últimos años se ha comenzado a comprender en Centroamérica la necesidad de estimular las diversas modalidades de la participación social (agrupaciones obreras, campesinas, universitarias, juveniles, cámaras de industriales y de comerciantes, asociaciones de consumidores, etc.) y de darles intervención en las decisiones y actividades que tienen alguna vinculación con el desarrollo de los países y de la región en conjunto.
2. Esta nueva tendencia del área centroamericana exige que se superen dificultades y concepciones que hasta la fecha habían desalentado la participación de los sectores de menores ingresos y de escasa organización en los asuntos colectivos. Concretamente podrían indicarse rigideces de las instituciones sociales y políticas --en cierta medida congruentes con el carácter de economías subdesarrolladas de exportación-- que en forma dominante presentaban los países centroamericanos y que los acuerdos mancomunados han pretendido moderar; circunstancias que producían un acervo relativamente escaso de servicios y oportunidades asequibles a los estratos mayoritarios de la población. Por otra parte, también entorpecía la participación la idea de que los beneficios

sociales del desarrollo sólo se alcanzan después de una etapa de fuerte acumulación económica, idea que en cierta medida ha estado presente en la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo. En este sentido se apunta que la aplicación efectiva de los acuerdos regionales y el intercambio continuo de experiencias y contactos entre los países signatarios podrían apresurar la superación de las dificultades anotadas.

3. Se indica en este trabajo que la activación de las agrupaciones populares entraña aspectos positivos que podrían resumirse en los siguientes puntos. Por un lado, dicha participación habrá de imprimir mayor legitimidad a las decisiones que se tomen en materia de redistribución de los beneficios y costos del desarrollo, al paso que creará fuerzas que pueden contrarrestar las tendencias concentracionistas que suelen acompañar a las pautas de crecimiento escogidas por los países, cuando se dejan depender excesivamente de los impulsos espontáneos del mercado. Por otra parte, la intervención de esos sectores en tareas concretas de interés colectivo (alfabetización, saneamiento ambiental, vivienda popular) puede significar --además del alcance de mayores niveles de cohesión social-- ahorro monetarios para los gobiernos, efecto que parece positivo si se recuerdan las dificultades financieras crecientes de los mismos, en vista de la inflexibilidad relativa de los gastos corrientes y de las restricciones impuestas por la limitada captación de recursos.

4. Desde el punto de vista regional se recomienda ampliar los sistemas de consulta y de participación popular por distintos medios, entre los que cabe mencionar la representación efectiva de los distintos sectores en los órganos del Mercado Común, el ofrecimiento de estímulos al turismo regional, la liberalización de los desplazamientos de mano de obra, la armonización de la legislación laboral y de la política

educativa, y el ensanchamiento de la red de comunicaciones (radio, televisión, periódicos), todo ello con sentido y alcance claramente regionales.

5. Se ha hecho hincapié en que la activación de los sectores no está desprovista de riesgos o situaciones conflictivas, que pueden incluso resultar aumentados artificialmente por distintas circunstancias. Pero la superación de los mismos forma parte de los complejos requisitos que entraña el desarrollo nacional y regional.

6. Por último, e independientemente de las acciones que es ya aconsejable emprender, se recomienda iniciar estudios sobre las modalidades concretas de participación que es conveniente estimular en el área, ya sea en el marco de políticas específicas dirigidas, por ejemplo, a fortalecer la sociedad rural, a reducir la marginalidad en los centros urbanos y a incrementar el interés por el Mercado Común, o bien como respuesta a una aspiración generalizada de lograr una sociedad que intervenga más activamente en las corrientes del progreso.



