

INT-2598

PRELIMINAR
(Sólo para discusión interna)
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, Enero de 1967

POSIBILIDADES Y MODALIDADES DEL DESARROLLO
EN CENTROAMERICA *
(Un intento de interpretación sociológica)



900050614 - BIBLIOTECA CEPAL

* por Edelberto Torres-Rivas de la División de Desarrollo Social.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. La anarquía. La búsqueda de un poder central.	5
1. Del rompimiento del pacto colonial a la disolución de la Federación Centroamericana.	5
2. Los grupos sociales y la crisis del esquema colonial.	9
II. La república liberal.	15
1. La vinculación al mercado mundial y el café.	15
2. Las transformaciones sociales y políticas.	24
3. El surgimiento del enclave bananero. Su significación en el proceso de desarrollo.	39
III. Las debilidades de la sociedad agro-exportadora y la crisis mundial de 1930.	60
1. Los problemas monetarios.	60
2. Efectos sociales y políticos del desarrollo "hacia afuera"	73
3. La crisis mundial de 1929 y el estancamiento de la economía centroamericana.	85
IV. Alternativas en el esquema desarrollista de la postguerra.	93
1. Los cambios sociales y económicos.	93
2. La nueva alternativa: el proyecto de integración económica centroamericana.	108

POSIBILIDADES Y MODALIDADES DEL DESARROLLO EN CENTROAMERICA

(Un intento de interpretación sociológica)

INTRODUCCION

Los rasgos comunes en la formación económica de los cinco países centroamericanos permiten ubicar, en la estrategia de la investigación, una zona en la que las variaciones en la acción de los grupos sociales no alcanzan a ser tan significativas como para que no sea permisible proponer hipótesis explicativas que generalicen para toda la región, los aspectos sociales de su proceso de desarrollo. La ausencia de trabajos sistemáticos con pretensiones similares dificulta este intento; casi podría asegurarse que no existen investigaciones acerca del proceso histórico que de cuenta de la formación económica y social de los actuales países del istmo y que menos aún, esfuerzos de explicación que engloben, sin violentar las realidades específicas locales, los aspectos que favorecen y obstaculizan el desarrollo económico y social al nivel regional, y las modalidades resultantes. Los rasgos comunes para las cinco sociedades nacionales centroamericanas, resultado no sólo de una historia común sino de un destino geopolítico compartido, no obscurece el reconocimiento de que en el proceso de cambio de los últimos cincuenta años, han surgido igualmente variedades locales que pueden llegar a ser importantes dentro de una caracterización general. Eso supone que la preocupación que preside este trabajo debería también responder a la pregunta de por qué puntos de la estructura económica, política y social de Centroamérica pasan los parámetros diferenciales y aquellos que permiten hablar de un tipo específico de región subdesarrollada.

La utilización de algunos esquemas analíticos y la descripción de estructuras forman parte del esfuerzo por alcanzar la explicación del proceso de desarrollo como un todo, esfuerzo seguramente no satisfecho. Por esa razón y por las limitaciones encontradas en las fuentes bibliográficas y documentales este trabajo tiene un carácter provisional que

subraya lo preliminar de las hipótesis y explicaciones propuestas y susceptibles por lo tanto, de ser modificadas total o parcialmente en el futuro.

En otro ángulo de consideraciones, algunos temas o dimensiones han quedado postergados para sumir mayor rango aquellos que dicen relación al problema de la formación del estado nacional, vale decir, las posibilidades de mayor o menor grado de decisión autónoma alcanzado por la sociedad centroamericana, como un todo, como expresión nacional del juego de fuerzas internas y externas que concurren en su formación. Los factores económicos por sí mismos no aclaran los lazos de dependencia e interdependencia o las modalidades de la modernización, si no se les juzga junto a la actividad de los grupos y clases sociales, sus relaciones y compromisos.

El punto de partida de la explicación lo constituye la vinculación efectiva de la economía centroamericana al mercado mundial, a través de un producto agrícola de exportación, lo que implica la participación de productores locales y la consiguiente reestructuración institucional interna. La etapa anterior a este momento estratégico solo expresa los esfuerzos frustrados por constituir un poder central capaz de impulsar el cambio hecho posible a raíz del rompimiento de los vínculos políticos con España. La guerra civil que condujo al quebrantamiento del pacto federal expresa en última instancia, el fracaso por viabilizar un esquema de desarrollo económico y político que sustituyera el heredado de la colonia, cuyo vigor explica su prolongación a lo largo de varios decenios posteriores a 1821. Con el surgimiento del café, Centroamérica se comienza a moldear como una sociedad agroexportadora, con la excepción de Honduras en donde la minería primero y el banano después son la principal actividad económica.

Los vínculos de dependencia al mercado mundial adquieren una nueva dimensión con la formación del enclave bananero, que señala además el apreciamiento del capital norteamericano en la escena centroamericana. Aunque el enclave funcionó sólo en Guatemala, Honduras y Costa Rica, sus efectos en el plano político y social puede decirse que son comunes a toda la región y marcadamente agudos en Honduras. La economía de exportación facilitó en Centroamérica el "reformismo" liberal de las últimas décadas del siglo diecinueve época en la que se establecen las bases de las actuales cinco

repúblicas; los intereses del enclave bananero trascienden al mismo en la medida que establece vínculos con la sociedad local a través del control monopólico de los principales servicios de comunicación y transporte (ferrocarriles, puertos, navegación, etc.). El compromiso que a partir de tales hechos se establece entre los intereses extranjeros y la oligarquía cafetalera pasa a ser decisivo en la comprensión de los límites y peculiaridades del desarrollo centroamericano; la "deformación" así introducida va quedando paulatinamente al desnudo, a medida que la actividad agroexportadora, pasado el primer momento de vigor, exhibe sus contradicciones insuperables y las limitaciones que impone a la posibilidad de un crecimiento autosustentado, así como las inherentes a la economía de enclave. Las repúblicas centroamericanas llegan a la década del treinta como apéndices agrarios de las economías centrales; los grupos dirigentes además ni pueden ni tienen interés en superar el orden establecido alrededor de dos ejes conectados entre sí: una estructura social que descansaba en la unidad económica, la hacienda, y en relaciones patrimoniales con la peonada campesina y un orden político de formas autoritarias y exclusivistas buscaba sus fuentes de poder en el exterior, más exactamente, en el apoyo de los intereses bananeros y del capital norteamericano.

La crisis mundial del 30 marcó también el inicio de la crisis de la República Liberal y de todas las estructuras ligadas al café; es decir, quedaron al desnudo fuerzas de persistente vigencia histórica que por su magnitud y duración subrayaban la falta de viabilidad de la economía agroexportadora; hasta fines de la segunda postguerra, el estancamiento fue la característica más sobresaliente del comportamiento del sistema económico y la dictadura, una necesidad histórica que señaló el quebrantamiento en el sistema político de las limitadas posibilidades democráticas de la oligarquía. En este punto, como en otros, Costa Rica se aparta considerablemente de tal generalización.

Entre 1944, fin de la segunda guerra mundial y la paulatina consolidación del proyecto de integración económica media un lapso de dos décadas en que la brecha entre los intereses de la oligarquía terrateniente y

aquellos que apuntaban a la diversificación económica determinaron una relativa apertura del sistema político con el surgimiento, por una parte, de capas medias urbanas manipulando el descontento popular, y por otra, del grupo de intereses centrados en la industrialización.

Una nueva orientación desarrollista da paso a la ampliación de las funciones del Estado, en cuya dirección los intereses agroexportadores dejan, finalmente, de ser determinantes; los movimientos populares que sacuden Centroamérica en los primeros años de la postguerra introducen leves modificaciones, con excepción de Guatemala, en el sistema político y dentro de la movilización por la industrialización, el proyecto de Mercado Común se inscribe como la única alternativa, casi como el paso obligado para constituir un marco económico e institucional dentro del cual es posible dinamizar la sociedad total. Los hechos económicos más significativos de este período lo constituyen la emergencia del algodón (y en menor escala, el azúcar y la carne) que contribuye a diversificar la estructura del comercio exterior y a apresurar la capitalización en el campo; la mimetización o declinación del enclave frutero, especialmente en Guatemala y Costa Rica; el apareamiento del capital norteamericano en la naciente industria local, asociándose y/o desplazando a los productores nacionales y un vigoroso pero artificial impulso en el comercio intercentroamericano, vigoroso por cuanto removió la capacidad ociosa de la industria tradicional y artificial porque no corresponde a una política regional de industrialización y desarrollo. Con la significativa "desviación" de Costa Rica (más en la forma que en el contenido y dirección), a través de gobiernos autoritarios los sectores de la oligarquía terrateniente y los intereses ligados a la industria y al gran comercio han resuelto al parecer en los últimos años, las causas de la crisis, así como las ambigüedades del proceso de cambio, por el camino de ilegalización de las luchas sociales y la exclusión de otros sectores del juego político y por empujar la industrialización con una dinámica que le resta autonomía al proceso de desarrollo.

I. LA ANARQUIA

(La búsqueda de un poder central)

1. Del rompimiento del pacto colonial a la disolución de la Federación Centroamericana

¿La guerra civil que despedazó la República Federal de Centroamérica y la inestabilidad social y política que acompañó a todo el primer período postindependentista puede encontrar explicación en una prematura independencia de España, en función de la ausencia de grupos sociales con la suficiente experiencia y voluntad de constituirse en nación? ¿O las mismas circunstancias del dominio colonial en la artificial Capitanía General del Reyno de Guatemala hacían difícil el manejo local de situaciones enajenadas, hasta el momento mismo del rompimiento del pacto colonial, a un poder lejano que fue hegemónico para esta zona sólo en la medida en que lo fue para el resto del continente dominado? Las luchas por la independencia en Centroamérica fueron siempre brotes aislados encabezados por pequeños grupos de intelectuales, criollos o mestizos, generalmente estimulados por el ejemplo de los otros dominios españoles, en especial de México. La ausencia de masas (peones indígenas, artesanos u obreros que formaban las llamadas "castas") pero sobre todo, la de intereses metropolitanos importantes que defender, explica que el tránsito de la colonia a la república se hiciese pacífica y sorpresivamente, como una mera declaración formal que dejó intacto el aparato administrativo y político. Centroamérica se convirtió en república independiente sin un proceso previo de guerra anticolonial; España no opuso resistencia, como lo hizo en el resto del continente, para mantener el dominio en un territorio que no era vital para su economía de metrópoli.

La independencia se declaró en uno de los ciclos más deprimidos de la economía agrícola de la región. Centroamérica no fue una colonia minera importante y salvo las explotaciones de oro y plata de Honduras y Nicaragua que nunca alcanzaron la importancia de las de México o Perú, se exportaba a la madre patria, en pequeñas cantidades, grana o cochinilla, cacao, maíz y caña de azúcar.^{1/}

^{1/} V. Solórzano Fernández, "Evolución Económica de Guatemala", Seminario de Integración Social, Vol. 11, Guatemala, 1963, pág. 213 y sigs. (A manera de ejemplo, se incluye una lista de los principales productos exportados en 1802, en que se evidencia la pobreza de tales exportaciones.)

La versión española del Mercantilismo con sus medidas de monopolio, barreras y exclusivismo prestó servicios al absolutismo político confabulados ambos en contra de esta región, desde entonces pobremente explotada. Aquí, la dominación colonial tenía intereses muy relativos, que alcanzaban un límite satisfactorio en la sola administración de territorios mal comunicados entre sí y pobre en minerales preciosos.

El rompimiento de los lazos políticos con España ahondó la persistente crisis agraria en el renglón de los escasos productos de exportación que se continuaron produciendo sujetos a una declinante demanda externa. Esos vínculos, de carácter monopolista en la época colonial, fueron después débiles e intermitentes. Costa Rica producía cacao en ciertas épocas. Los minerales de Nicaragua y Honduras, por dificultades de transporte, desalentaban a la iniciativa extranjera. La ausencia de una típica y extendida economía colonial, minera u agrícola, no permitió la constitución de una estructura económica sólida ni el apareamiento de grupos sociales bien definidos desde el punto de vista de su funcionamiento. Hizo falta esa columna vertebral dentro de la sociedad colonial centroamericana y por lo tanto no hubo plena continuidad sino rupturas cíclicas de los débiles lazos económicos que ataban la producción agrícola centroamericana al mercado europeo.

Al iniciar su formación como países independientes los Estados centroamericanos se encontraron como propietarios de inmensas extensiones de tierras baldías. Con la independencia además se consolidó legalmente una situación que de hecho se había venido configurando lentamente en el transcurso de los dos siglos anteriores. Las tierras realengas o de propiedad exclusiva de la corona ^{1/} coexistían junto con dos formas reconocidas por las leyes coloniales: a) las que poseían a título de usufructo legítimo, con carácter comunal los indígenas, reconocimiento de antiguos derechos de que disfrutaban con anterioridad a la conquista; y b) las tierras entregadas en usufructo vitalicio a los "encomenderos" y que configuran el nacimiento del derecho de propiedad privada de la tierra. Los llamados "ejidos" o "tierra de propios" eran terrenos adscritos a las necesidades

^{1/} Recuérdese que la corona fue propietaria universal de todas las tierras conquistadas a título de donación pontifical y el rey delegó en sus súbditos el usufructo, uso o aprovechamiento de las mismas.

del municipio, dentro de la política colonial de agrupar a los indígenas alrededor de núcleos urbanos centralizados.

Durante la época del predominio español la economía centroamericana no fue estrictamente una economía cerrada sino que, como el resto de las colonias, aparece estableciendo vínculos monopólicos con la Metrópoli, primero y liberalizándose en 1744 con el tráfico autorizado intercolonial ^{1/} y ampliándose luego con el tratado de Utrecht.

La autosuficiencia no fue un rasgo colonial en Centroamérica. El perfil de una economía comercial exportadora fue, sin embargo, débil y con altibajos a lo largo de tal período y con un carácter absolutamente complementario; estos rasgos se acentuaron cuando la segregación de España dejó abierta la posibilidad de entrar a competir al mercado mundial, con productos escasos, de demanda oscilante y con la misma estructura institucional interna heredada de la colonia. En Centroamérica la economía comercial, vuelta hacia el exterior desde la época colonial, no logró consolidar grupos sociales definidos sino tardíamente; en todo caso, el grupo de los comerciantes urbanos, criollos y conservadores, no puede reconocerse a través de una actividad vigorosa capaz de dinamizar la estructura agraria existente.

El capitalismo mercantil se desarrolló vinculado a la metrópoli a través de una forma de monopolio que permitía a España proveerse de metales preciosos en primer lugar y materias primas agrícolas y otros productos locales a cambio de manufacturas esencialmente españolas. El rompimiento de los vínculos políticos con España ocurre cuando la economía de este país estaba en franca declinación y cuando la de otros países europeos, a la cabeza de los cuales estaba Inglaterra, emergía en vigoroso ascenso. Al vacío económico dejado por la corona española concurre especialmente el mercado inglés en la doble forma de empréstitos y/o asesoría para la construcción de ferrocarriles y a través de un amplio mercado vendedor. El imperialismo inglés además consolida su dominio en

^{1/} En ese año se autorizó el libre comercio, dentro de ciertos límites, fechas y productos, entre Perú, Nueva España, Nueva Granada y la Capitanía General del Reyno de Guatemala.

Belice (Guatemala) y pretende apoderarse de las Islas de Roatan (Honduras) y del inmenso territorio de la Mosquitia (casi un tercio de Nicaragua) con el propósito de asegurarse la construcción del canal interoceánico en este último país. La era inglesa en Centroamérica empieza a declinar con la firma en 1850 del tratado Clayton-Bulwer entre el Imperio británico y los EE. UU.

Los empréstitos ingleses establecen el primer vínculo con una economía extranjera; pero en aquella época tal importación de capitales tenía una significación distinta a la actual. Los empréstitos se realizan al nivel del Estado o de los grupos de poder que los contratan, con la garantía predaria de lo recaudado en concepto de aduanas o alcabala marítima u otras formas de impuestos al comercio exterior. El primero de ellos lo realiza la República Federal para intentar la ordenación de la primera administración independiente, que se pierde junto con el esfuerzo de los grupos de los criollos liberales por constituir una nación federal. La naturaleza incipiente del Estado se denuncia con el tipo de garantía otorgada y la utilización misma de los recursos. Establecida la relación acreedor-deudor, la deuda inglesa pasó a constituirse en un elemento de presión y en un factor que dificultó la capitalización interior y el crecimiento ordenado. Tuvo efectos negativos especialmente en el nivel de la circulación monetaria.

Al compromiso del Empréstito Federal agregaron otros los países centroamericanos. Honduras contrata sucesivamente en 1867-1870 para construir un ferrocarril interoceánico, del que todavía hoy carece el país.^{1/} Caer en mora y sólo en concepto de intereses atrasados llegó a deber en 1921 la suma de 122 millones de pesos. Con similar finalidad Nicaragua se endeuda y despilfarra el dinero en el vértigo de la guerra civil; en 1894, y luego de un intento por reorganizar la Hacienda nacional, logra descender la deuda a 2.8 millones de pesos. En 1886 se negocia en Londres un nuevo empréstito por 285.000 libras, con lo que se pagó en parte el adeudo por la construcción del Ferrocarril del Pacífico. Pero en 1909 el presidente Zelaya contrata un nuevo (Ethelburgo) por 1.250.000 libras; años atrás, en 1904, se había suscrito con banqueros norteamericanos un contrato que habría de ser el inicio de posteriores créditos que condujeron a la ocupación militar por el país acreedor. Los empréstitos ingleses fueron cancelados hasta 1961. Véase Luis Cuadra Cea, Aspectos Históricos de la Moneda en Nicaragua, Banco Central de Nicaragua,

1/ La reforma Financiera de Honduras, Arthur N. Young, Publicaciones del Banco Central de Honduras, 1957.

1963, 2 tomos. En 1871, Costa Rica acepta un empréstito de 3 millones de pesos para construir un Ferrocarril al Atlántico, el primero en toda la región centroamericana y que ahorra 3 meses de viaje a Inglaterra, el primer mercado importador. Durante largo tiempo, Costa Rica experimentó dificultades cambiarias (y un comercio exterior desfavorable) a consecuencia de las remesas en oro que la Compañía del Ferrocarril debía trasladar a Inglaterra. Guatemala termina de pagar la deuda, con más de 6 millones de dólares por intereses vencidos hasta 1944. En 1875 El Salvador cancela paralelamente la suya, que ascendía a 9 millones de pesos.

El examen de la política que condujo a gravar los únicos ingresos normales de estos países y la utilización de los mismos cobra una significación diversa, tanto desde el punto de vista del proceso de constitución de un poder central capaz de impulsar decisiones económicas de largo alcance como de los rasgos propios que adquiere el desarrollo mismo y el perfil nacional resultante.

2. Los grupos sociales y la crisis del esquema colonial.

Los cinco decenios posteriores a la ruptura de la dominación peninsular pueden ser comprendidos como esfuerzos frustrados por organizar la vida política de la región conforme patrones institucionales distintos a los heredados de la colonia y como un proceso que señala la problemática formación de grupos sociales capaces de dar sentido nacional a su gestión política. En una palabra, las dificultades por constituir un poder central que condujera la modificación de las estructuras coloniales.

El pacto federal se rompió en 1842 bajo la aparente contradicción entre liberales (inefectivos portadores de un nuevo esquema de desarrollo) y conservadores (eficaces administradores del orden colonial). Pero más allá de tal enfrentamiento de banderas políticas y de la insoslayable disyuntiva entre criollos y mestizos se encuentra presente la contradicción entre el latifundio religioso aliado a los comerciantes y a la burocracia criolla y los intereses de un nuevo sector de propietarios de la tierra que pugnaban por un nuevo reparto y mayores oportunidades productivas.

Cualquier intento de explicación para la guerra civil y las dificultades de cristalización de una república centroamericana de tal período tiene que considerar el aislamiento físico y económico producido en parte por accidentes geográficos a los que se sumó errores o incapacidades de la administración colonial por dar unidad de destino a toda una región que fue centralizada bajo razones exclusivamente de conveniencia administrativa. Guatemala mantuvo vínculos comerciales con el Virreynato de México;

Honduras lo hacía, por el puerto de Omoa, con la Habana; Nicaragua y Costa Rica, por el lado de Panamá (Colombia). Las cinco provincias, con límites imprecisos pero aisladas entre sí no pudieron mantenerse dentro de un pacto federal sin la base económica indispensable para sustentarlo. Fracados los intentos liberales, tan bien intencionados como irreales para constituir una noción sobre bases federativas al estilo de la Constitución norteamericana, el vacío de poder dejado por el dominio español dió paso a una incesante lucha entre grupos terratenientes y comerciantes, caudillos militares y religiosos e incluso, aventureros extranjeros.

Con variantes que habría que señalar, solo en Guatemala podía encontrarse un grupo poderoso de propietarios de la tierra y de comerciantes frente a grupos más débiles y dispersos del resto de la región. En Guatemala existía una oligarquía colonial que no alcanzó a formarse en el resto. La economía giraba en torno a la producción agrícola de artículos de consumo local y la exportación a Inglaterra de colorantes de origen vegetal o animal. Y el gobierno, alternado entre distintas facciones políticas de una clase de propietarios rurales y comerciantes, sin ninguna experiencia en el manejo de la función pública, se pretendía organizar teniendo a la vista dos necesidades aparentemente dirigidas para constituir un poder estable: la defensa exterior y la búsqueda de recursos para su propio funcionamiento. El ejército, que no surgió antes sino después de la independencia, se organiza como grupos mercenarios, inestables y al servicio de los caudillos en pugna. No puede hablarse durante todo el siglo diecinueve de una institución armada. La otra necesidad era satisfecha en una búsqueda de impuestos o contribuciones y a través de estancos de corte colonial, e incluso, confiscaciones de tipo político o religioso. Aquí aparece de nuevo la libra esterlina inglesa, dentro de un esfuerzo financiero que no cristaliza. La formación de las instituciones jurídico políticas es lenta y desigual y como se indicará más adelante, el Estado, que se organiza como un estado oligárquico sólo se logra con la vinculación definitiva de las economías locales al mercado mundial.

¿ El proceso que culminó con tal integración definitiva se asocia a fenómenos internos que facilitaron la vinculación al mercado mundial, es decir, las posibilidades de un desarrollo hacia afuera de las economías internas sólo fue posible establecerlas luego de una reorganización institucional interna? o por el contrario, ¿el fortalecimiento del intercambio económico-comercial favorece el apareamiento de grupos sociales locales capaces de emprender una acción persistente y vigorosa, capaz de superar la vieja estructura económica y política y actualizarla en consonancia con los compromisos y potencialidades derivadas del comercio exterior?

La explicación que se adelanta como hipótesis de trabajo es la siguiente: el ajuste de la estructura productiva y el afianzamiento de los grupos sociales locales, tanto como la reorganización institucional se realizan para asegurar la continuidad o permanencia de los lazos económicos con el exterior. Es este un punto de partida esencial que puede explicar las diferencias nacionales del presente.

El período de la guerra civil que se prolonga hasta la década del 80 expresa una lucha de intereses de una reducida capa social de terratenientes y comerciantes, encubierta o expresada (y no lo suficientemente desentrañada) por un enfrentamiento de los llamados partidos tradicionales, conservadores los últimos.

En términos igualmente generales, los conservadores centroamericanos empujaron el rompimiento del pacto federal y, más avezados en el manejo de la cosa pública lograron consolidarse en el poder sobre la base de ejercer la violencia política sobre sus rivales

e inmovilizar prácticamente las estructuras económicas y sociales. Aquella precaria estabilidad política se rompió violentamente con el surgimiento de las potencialidades del cultivo del café, salvo en Costa Rica que inició su recorrido, con varios decenios de ventaja en el tiempo y a través de una evolución casi natural de su economía.

En este orden de cosas, Guatemala y Costa Rica pasan a ocupar los polos opuestos de este proceso. Guatemala contaba con la población más numerosa de la región y una abundante y barata mano de obra así como con un sector social de comerciantes, funcionarios, clérigos y terratenientes. Costa Rica, en cambio tenía una base social más homogénea, pero más reducida,^{1/} y sólo hereda de la colonia un minifundio generalizado. Los otros países se ubican en diferentes grados de homogeneidad social y diversas formas en la tenencia de la tierra, pero semejándose más al sistema que, en Guatemala, alcanza profundidad y extensión.

Ya dijimos que la vinculación definitiva al mercado mundial la realiza Centroamérica esencialmente a través de dos productos agrícolas de exportación, ambos en manos de productores locales: el café y el banano.

Guatemala y El Salvador necesitaron pasar para que aquella integración se completara por una violenta reestructuración agraria que condicionó la consolidación de un sistema de dominación del sector (emergente) de nuevos propietarios de la tierra que se habían formado paulatinamente en torno a los cultivos del añil. Costa Rica, en cambio, reorganizó el reparto agrario de manera paulatina, destruyéndose el

^{1/} El aislamiento y la pobreza era extremo hasta dos décadas después de la Independencia. En 1836 tenía apenas 78.365 habitantes de los que el 13% eran indígenas; el resto eran descendientes de españoles y mestizos. "Revista de Costa Rica en el Siglo XIX", Publicación del Gobierno Central., San José, 1902.

minifundio no a base de decisiones de autoridad (decretos expropiatorios) sino por el efecto irresistible de la concurrencia en el mercado internacional.

Los cambios que adelante se analizan, especialmente la reestructuración agraria y el desplazamiento de los intereses comercial-clericales del aparato de poder abren una nueva etapa en que se perfila el primer intento logrado por constituir una nación o es antecedente este esfuerzo para que aquélla se realice en términos más viables. Con la integración al mercado mundial a través del café entra en crisis final el modelo institucional heredado de España y se posibilita la reordenación de la sociedad centroamericana y la participación de nuevos actores sociales al juego histórico; es decir, se echan las bases de la sociedad nacional a través del surgimiento del esquema de república liberal basada en la producción agrícola destinada a la exportación. El pensamiento liberal centroamericano modela su acción reformista en torno a la estrategia de convertir a Centroamérica en una región exportadora de productos primarios destinados a los países industrializados; con tal perspectiva se pretendía superar la crisis crónica y el estancamiento y echar las bases de un nuevo orden social.

La república liberal basada esencialmente en la producción de café fortalece el ciclo capitalista al que Centroamérica se incorpora desde la colonización española; el sistema recibe un notable impulso con el auge de la economía mercantil facilitada por la vinculación al mercado internacional. — Pero se desarrolla sin resolver la contradicción

1/ "Lejos de revivir el ciclo feudal América ingresó aceleradamente al ciclo capitalista y contribuyó a dar a ese ciclo un vigor colosal". Sergio Bagú, Economía de la Sociedad Colonial; Ensayo de Historia Comparada de América Latina, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1949, pags. 143 y sigs.

interna de las relaciones de producción basadas en formas de semi-servidumbre; más aún, revive, modifica y adapta tales formas como el trabajo forzado, la sujeción a la tierra, el pago en especie, etc. para dar impulso al capitalismo en el campo y en general, a un tipo de capitalismo "colonial" que luego deviene capitalismo "subdesarrollado".

II. LA REPUBLICA LIBERAL

1. La vinculación al mercado mundial y el café

Para encontrar sentido al proceso de formación económica de los países centroamericanos se debe partir no sólo con las generalizaciones precedentes, sino enfatizando el desigual punto de partida en la época independiente y las variaciones en el modo y oportunidad como se efectuó la vinculación definitiva a la economía mundial. Es en el nivel de la estructura política y social donde las diferencias locales pueden apreciarse, aunque la situación de heteronomía resultante sea común a todos en especial por razones geopolíticas.

Considerando los factores más importantes cuyo análisis se intenta a continuación, puede afirmarse que el proceso que condujo al establecimiento de vínculos estables con el mercado mundial de los cinco países centroamericanos se asemeja más a la situación descrita en el Tipo I, (o sea, producción agrícola destinada a la exportación en manos de grupos locales) de los sugeridos para el desarrollo de América Latina por el profesor Cardoso^{1/}. Las proposiciones que permitirían comprender la manera cómo el proceso se verificó aluden a los siguientes fenómenos comunes:

a) la participación inicial en el comercio a través de productores locales, generalmente basada tal producción en la pequeña propiedad agraria para luego convertirse, de manera natural o por efecto de decisiones políticas en la gran propiedad latifundaria.

b) la producción local se comercializa a través de intermediarios nacionales y/o extranjeros, con la concurrencia decisiva a estos últimos en algunos casos o momentos. El café aparece como un producto agrícola muy competido en el mercado mundial; las oscilaciones en el nivel de precios y la creciente demanda exterior condicionaron un proceso de

^{1/} Véase F.H.Cardoso, "El Proceso de Desarrollo en América Latina (Hipótesis para una interpretación sociológica)", INSTITUTO, noviembre de 1965, a mimeógrafo.

diferenciación económica y social que culmina con el apareamiento de la gran propiedad latifundaria y la unidad económica tipo "hacienda" y que enfrentó a productores, por una parte y a los intermediarios, por la otra. Los intermediarios comerciantes que controlaban ya el escaso mercado de capitales, manipulaban a su antojo (en realidad, al antojo de los compradores ingleses, primero y alemanes y norteamericanos después) los créditos para levantar las cosechas y para las crecientes necesidades de inversión de la naciente industria cafetalera.

Con una dinámica propia de la sociedad centroamericana los comerciantes resultaron más beneficiados, apareciendo por fin un flujo de capital urbano hacia el agro, primero en forma de préstamo usurario y luego en forma de inversión directa. Se forma así una minoría de productores-intermediarios que terminan por contribuir con el mayor peso de la cosecha exportable y por controlar dicho comercio. Los orígenes del capital bancario se encuentran en este proceso que llevó a un sector de la oligarquía cafetalera a fundar sus propias instituciones de crédito. Los pequeños y medianos productores pasaron a constituir un apéndice de la oligarquía cafetalera;

c) la reactivación del comercio exterior, en estas condiciones consolida el poder económico de un grupo social de dueños de la tierra que pasan a ocupar o influenciar el sistema político; se configura definitivamente la existencia de un sector, el más importante, orientado hacia la producción y comercialización del café y en tal medida cristaliza un modelo de economía exportadora (desarrollo "hacia afuera") que depende de un mercado lejano que, como no organiza sino que financia el negocio, poco interés tiene en el nivel de precios del producto o en las condiciones locales de su producción;

d) la integración al mercado mundial en estas condiciones de mono-exportación, financiamiento externo, auge de las importaciones inglesas primero y norteamericanas-alemanas después, se realiza en medio de una aguda crisis monetario interna. La inestabilidad monetaria, herencia del coloniaje español, aumenta a medida que los vínculos con el exterior son mayores. Tal situación, se supone, es estimulada y/o

mantenida por los intermediarios y grandes productores de café ya entonces ejerciendo o compartiendo las decisiones del Estado. El caos monetario se agudiza en períodos de declinación de la economía exportadora, situación que sólo alcanza solución en la década del 20 del presente siglo para algunos países y en la postguerra para otros, y que constituye, en los términos que adelante se indican, uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social de Centroamérica;

e) un nuevo vínculo con el exterior se establece por las necesidades del tráfico marítimo, y es el apareamiento de contratistas-compradores de la producción local de banano. O sea, a través de la comercialización del banano por parte de transportistas o compradores extranjeros se da paso a la formación del enclave agrícola bananero que para Honduras, Guatemala y Costa Rica llega a ser un factor importante en su desenvolvimiento económico y social.

Sin que se pretenda realizar una descripción a base de un continuum en cuyos polos se encontrarían (desde el punto de vista histórico de su arranque) Guatemala y Costa Rica, las desigualdades entre ambas sociedades fueron tales que configuran dos maneras distintas dentro de las cuales cabría situar las que corresponden a El Salvador, Honduras y Nicaragua. 1. Así, mientras la economía de Guatemala dependió de la producción y exportación de grana o cochinilla ^{1/} o de los obrajes de añil ^{2/} ambos colorantes de irregular oferta para la industria textil europea insertados en una extendida economía de subsistencia, el status quo derivado de la colonia pudo mantenerse y consolidarse con el régimen político de los conservadores, durante los treinta años posteriores al rompimiento de la Federación. En tales condiciones, la Iglesia

^{1/} Insecto que vive y se desarrolla en nopales (cactus) que crecen en terrenos que no necesitan agua ni cuidado especial.

^{2/} También llamado "indigo" o "jiquilite" (indigófero añil), cuyos tallos macerados producen distintas tonalidades de color azulado.

y otras organizaciones religiosas pudieron continuar siendo los mayores terratenientes, junto a los enormes ejidos, tierras comunales y las tierras realengas apropiadas por los herederos de los encomenderos.

El cultivo de la grana y del añil se basa necesariamente en la pequeña propiedad campesina (propriadamente una micro parcela) y exige además una cuidadosa atención personal. Millares de pequeñas unidades productivas, a veces propietarias de 2 ó 3 nopales o de media hectárea de arborescentes ^{1/} concurrían a la formación de un gran volumen de producto exportable. ^{2/}

En 1840, el cultivo del Nopal (para la cochinilla) cubría más de 200 000 manzanas; en esa década el precio internacional (Inglaterra estaba en pleno desarrollo de su industria textil) alcanzó su nivel máximo de 150 pesos (plata) por el zurrón de 150 libras de peso. Ese precio equivale a los más altos precios alcanzados por el café en el presente siglo. En 1846 se exportó grana por valor de 896 831 pesos. La cosecha más grande se tuvo en 1854 cuando alcanzó un volumen de 2 587 200 libras y a un precio, extraordinario para la época, de 1 757 300 pesos. ^{2/} Las plantaciones eran no sólo pequeñas, sino que requerían poco capital y mano de obra exclusivamente familiar. Ambos cultivos fueron esencialmente mestizos, y su rol histórico explica el surgimiento de un vigoroso estrato social enriquecido que hasta 1871 fue simple espectador en el juego político, es decir, de un estrato social de pequeños y medianos propietarios de la tierra por oposición a los criollos (descendientes de españoles, sin mezcla racial) que eran propietarios de extensiones de tierra improductiva o dedicada al ganado, o bien eran dueños de ingenios u obrajes donde se procesaba la producción de aquéllos. La producción se vendía a las casas comerciales exportadoras de la ciudad capital, que otorgaban los correspondientes créditos y fijaban los precios internos del producto y que a su vez lo vendían a compradores ingleses en el mercado de

^{1/} Ya a mediados del siglo XVIII Guatemala exportaba un promedio de 400 000 libras de añil.

^{2/} V. Solórzano Fernández, "Evolución Económica de Guatemala", Publicación N° 11 del Seminario de Integración Social, 2ª Ed., Guatemala, 1963.

Londres. En 1863 decayó este cultivo paulatinamente hasta desaparecer en la década del 80.^{1/}

Pero el cultivo del café exigía una nueva organización de la propiedad agraria e incluso un nuevo tipo de propietario de la tierra. La revolución liberal de 1871, que políticamente señaló el declinar del sector criollo de los latifundistas y de los comerciantes (cuyos intereses se ligaban estrechamente a los de la Iglesia), vale decir, de la única vieja aristocracia terrateniente de Centroamérica, en el nivel de la estructura económica se proyectó como un movimiento reorganizar la tenencia de la tierra, creando las condiciones sociales y políticas para la apropiación privada de grandes extensiones de baldíos o realengos.

En efecto, la expropiación de las extensas heredades de conventos y asociaciones monásticas y su parcelación junto con extensiones aún mayores de tierra del Estado ^{2/} fue acompañada además de medidas complementarias para asegurar aquel reparto. Se creó por vez primera el Registro de la Propiedad Inmueble y se suprimió el impuesto de los "diezmos" ^{3/}, que constituía un sensible desaliento para la producción y la capitalización en la agricultura. Así, surgieron las condiciones apropiadas para que el crédito personal se convirtiera en crédito territorial, lo cual facilitó el flujo de capitales hacia el campo. Con esta medida declinó el viejo rol que los comerciantes venían jugando

^{1/} V. Solórzano F., op. cit.

^{2/} Solamente en un año, en 1876, se repartieron en la costa sur de Guatemala más de 42 000 hectáreas de tierra; esa zona pasó a convertirse en uno de los núcleos más importantes de la oligarquía cafetalera y hoy día se encuentran allí las explotaciones azucareras y algodonerías más importantes del país. V. Solórzano F., op. cit.

^{3/} En virtud del cual todos los agricultores debían destinar un décimo de su cosecha para el sostenimiento de iglesias y conventos y parte del cual era enviado con destino a Roma, en virtud de un concordato renovado por el gobierno conservador de los 30 años.

en el terreno de la producción agrícola y, por lo tanto, su importancia como propietarios del único capital disponible.^{1/}

El reparto casi gratuito o la venta de los baldíos en condiciones ventajosas a los particulares afectó también las llamadas tierras ejidales. El movimiento de la reforma liberal de 1871 ha sido acusado de efectuar una simple sustitución del latifundio religioso por el latifundio laico, pero constituye, por el contrario, típicamente una reforma agraria burguesa con características específicas impuestas por la sociedad y la época en que se produjo. El furor de la venta y/o adjudicación de tierras no conoció límites y una vez que se terminó con las tierras baldías o de la Iglesia, se inició con la de los ejidos (propiedad de pueblos) y comunidades indígenas.

Los nuevos propietarios rurales animados de espíritu capitalista y aprovechando el auge en los precios internacionales del café (que oscilantes nunca han dejado de reportar beneficios) se encontraron con una extensa mano de obra improductiva, pero atada a la economía de subsistencia y alejada cultural y físicamente de las labores productivas. Resolvieron el crónico problema de falta de mano de obra desenterrando los mandamientos coloniales y estableciendo las "habilitaciones" ^{2/} o reclutamiento forzoso de campesinos indígenas para trabajar en la recolección de la cosecha cafetalera, que apareja increíbles sufrimientos desde el punto de vista humano, pero resuelve las necesidades de la producción.

El cultivo del café y las condiciones de su comercialización

^{1/} En 1867 un grupo de especuladores norteamericanos (los dueños del sector social medio ligados a la producción agrícola) intentaron fundar un Banco de Crédito Hipotecario; su falta de influencia en las autoridades gubernamentales, desde esos momentos los especuladores, impidieron su constitución. La mentalidad de la aristocracia criolla, en el poder, frustró igualmente un intento realizado en 1868 por el Marqués de Salas, del Banco Nacional Suizo de Ginebra, que pidió autorización para fundar un Banco central y de reservas; los alegatos de los usureros locales son ahora un modelo de incompetencia y falta de fe pública empresarial.

^{2/} En virtud de los cuales las autoridades locales obligaban después a los indígenas a trabajar mediante un escaso salario o gratuitamente, bajo mil pretextos distintos: pago de deudas inexistentes, delitos con pago pecuniario, etc.

facilita el surgimiento de una nueva clase propietaria en el campo sobre la base de una cruel explotación de la mano de obra indígena; además y paralelamente, se consolida una estructura social económica: la hacienda, que es, a su vez, el soporte de toda una estructura política en el nivel del Estado y de una clase social, la oligarquía cafetalera, cuya acción como agentes activos del desarrollo se analizan más adelante.

2. La situación descrita anteriormente encuentra una replicación similar en El Salvador y Nicaragua. En aquel país de menor extensión y con una población campesina homogénea y esencialmente mestiza, el cultivo del añil fue prácticamente el único producto de exportación al desplazar la grana o cochinilla, que tuvo su auge principalmente en la época colonial.^{1/} Las añilinas o colorantes sintéticos inventadas en Alemania a mediados del siglo XIX desplazaron sucesivamente del mercado mundial a la grana y luego al añil. El desarrollo de la exportación cafetalera no cobra auge sino en la década del sesenta; en 1846, el presidente Eugenio Aguilar inicia la siembra del grano pero su ejemplo fue seguido con lentitud. En 1860 el café alcanzó solamente el 1 por ciento del total de la exportación salvadoreña, en 1865, el 8 por ciento y en 1870, el 17 por ciento. A partir de 1879 el café ocupa ya el primer lugar con más del 50 por ciento del valor total (algo más de dos millones de peses) (1: Tomado de "Esbozo de la situación económico-social en las materias más relacionadas con la seguridad social en la República de El Salvador", Ministerio de Trabajo, El Salvador, 1949, pág. 20 y siguientes).

En 1860 el gobierno liberal de Gerardo Barrios dicta la ley de Extinción de Ejidos, que inicia la división de la propiedad rural y facilita el cultivo del café.^{2/} La lucha de las facciones políticas

^{1/} Por ejemplo, en 1850 se exportaron 2 250 000 libras de añil, que para 1879 había disminuido a 1 186 000 libras con un valor de 1 186 894 peses.

^{2/} David J. Guzmán, "Apuntamientos sobre la Topografía Física de El Salvador", San Salvador, 1883.

que en El Salvador ocupa toda la segunda mitad del siglo XIX, (liberales y conservadores) expresa una pugna subyacente por desbrozar de trabas eclesiásticas, económicas y legales el campo salvadoreño. Tampoco está ausente, en consonancia con lo anterior, la fiera oposición de los comerciantes a todo intento del Estado por facilitar los créditos a base de garantía en la misma tierra, o la pugna por suprimir los diezmos y las tierras de ejidos y comunidades campesinas.

Tal como aconteció en el resto de Centroamérica, el gobierno español dotaba de "ejidos" a las municipalidades y pueblos, extensas tierras útiles que se dedicaban en el mejor de los casos a cultivos de subsistencia; en 1881 se dictan disposiciones contra las tierras ejidales, que pasan a poder de propietarios privados y que las dedican exclusivamente al cultivo del café.^{1/} En 1883 el café era el primer producto de exportación y para entonces existía ya concentración de tierra en manos de productores locales, que se vieron obligados a resolver el problema de la falta de mano de obra a través de las "habilitaciones" o adelantes en dinero y que no eran sino formas disfrazadas de trabajo forzado. Al igual que en Guatemala, se creó el Registro de la Propiedad para facilitar el movimiento de tierras y capitales y en 1882 se crea el primer Banco Agrícola-Hipotecario.

3. Veinte años después de alcanzar la independencia de España, como efecto no buscado, Costa Rica partió prácticamente sin nada en la formación de su estructura económica y política. Si se juzga la realidad republicana de sus primeros años, el país sólo era un puñado de inmigrantes españoles que con mínimo de interacción entre sí no alcanzaban a formar una comunidad estable ni a tener instituciones políticas formadas.^{2/}

^{1/} El presidente Zaldívar se vio obligado a reconocer la necesidad de luchar contra aquella limitación, (llamando a las comunidades "especie de persona jurídica de la peor laya"), cuyo régimen de propiedad estancaba la agricultura. David J. Guzmán, op. cit.

^{2/} Al proclamarse la Independencia el Ayuntamiento de San José dictó las primeras medidas de gobierno; una de tales disposiciones ordenó la distribución de terrenos baldíos "entre los que carecen de tierra propia" y se repartieron gratuitamente almórgos de café. Rodrigo Facio, "Estudio sobre la Economía Costarricense, San José, C.R., 1942.

En 1831 se declara de propiedad privada los terrenos baldíos que durante cinco años hubiesen estado destinados al cultivo de café. Cuando en 1845 se hace el primer envío de café a Inglaterra, el país inicia sin proponérselo la organización de su sistema económico y político, y su paulatina integración al mercado internacional. Para realizarlo y asegurar una orientación estable no necesita pasar ni por un período de guerra civil para derrotar políticamente a los sectores que en el resto de Centroamérica se oponían a la estructuración agraria y, por tanto, tampoco realizar expropiaciones forzadas.

En 1840, Braulio Garrillo, primer presidente cafetalero, inicia el reparto gratuito de las tierras en la región de San José, Cartago y Las Pavas,^{1/} política que continúan sus sucesores. Casi hasta finales del siglo XIX la creciente producción cafetalera se basa en la pequeña y mediana propiedad, que se constituye en el pivote de un sostenido cambio en el sistema social y político del país ^{2/}a través de un desarrollo pacífico que fue modelando las instituciones actuales. Lo que Guatemala, El Salvador y en parte Honduras y Nicaragua lograron 40 años después y luego de una violenta pugna por desbrozar el camino que conduce a la vigorización del ciclo capitalista, lo consigue Costa Rica casi como consecuencia de un desarrollo natural. En aquellos países, la expropiación del latifundio religioso o la parcelación de los extensos baldíos fortaleció en última instancia el sistema de dominación de una minoría de propietarios, que incluye a oficiales del ejército liberal, políticos y comerciantes, inmigrantes con espíritu de empresa y hasta a aventureros que veían en el acceso a la tierra el símbolo de poder e influencia y en el cultivo del café el camino más fácil para una modificación de su ubicación social.

^{1/} El reparto se hacía por lo general igualitariamente y no tuvo nunca orientación clasista: se adjudicaban tierras, de preferencia "a gente pobre y de escasos recursos y en pequeña extensión". E. Rodríguez Vera, "Apuntes para una Sociología Costarricense, San José, 1953.

^{2/} Con la exportación de café - dice Facio - se inicia en el país la segunda época de nuestra evolución económica y cita a Thomas F. Meagher que para la década del 60 describe al país como compuesto "en sus dos terceras partes por población de pequeños terratenientes con sus mulas, bueyes, gallinas y sus plantíos de café o azúcar ..."
R. Facio, op. cit.

En Costa Rica se forma una extensa capa de minifundistas, que cultivaban el café de manera primitiva, a base casi del trabajo familiar. En este país no había ni indígenas ni una población numerosa y la mano de obra campesina, por su escasez y homogeneidad inhibía el apareamiento de relaciones de servidumbre, que proliferaron en el resto de Centroamérica. Aquí no se fortalece un sistema de *domacia*, sino que se estructura uno nuevo. En ambos casos, se produce como resultado el apareamiento de una oligarquía cafetalera, o en términos más generales, una oligarquía terrateniente que se hace cargo del poder político y a modelar la nación. El mercado inglés se constituye en el comprador de la cosecha cafetalera y en el gran vendedor de manufacturas y de toda la importación centroamericana; en Costa Rica pasa a ser específicamente el financiador de la producción agrícola, actuando el capital británico además como intermediario en la comercialización de este producto.

2. Las transformaciones sociales y políticas

Con el auge del comercio exterior aparecen en la escena los comerciantes y los exportadores, ubicados en una estratégica posición dentro del ciclo productivo que les permite construirse en árbitros del mismo. En Costa Rica se repite de manera típica el proceso ya descrito para el resto de Centroamérica y por el cual los comerciantes, generalmente en la ciudad capital, pasan a convertirse en prestamistas y proveedores de los bienes indispensables.

A medida que crece la demanda externa la pequeña propiedad se convierte en un obstáculo a las posibilidades de exportación; pero no sólo la extensión sino la cuantía del capital invertido llegan a ser determinantes; lentamente empieza un proceso de concentración de tierras y las pequeñas unidades productivas pasan a convertirse en un apéndice de las casas exportadoras o de los grandes dueños de los Beneficios de Café.

No estuvo ausente tampoco en Costa Rica el conflicto entre el comerciante y el productor agrícola. En 1858 los comerciantes locales

frustran el primer intento de fundar un Banco Nacional ^{1/} y otras medidas que en el orden económico y social facilitaban el comercio exterior del país. Con el café - dice un ensayista costarricense - empieza la verdadera diferenciación social del país; al pasar de una economía cerrada y un aislamiento cultural a un abierto comercio exterior; entre 1850 y 1880 se establece la diferencia entre agricultores y "exportadores" y se consolida el grupo social de los grandes cafetaleros. ^{2/} Un sector de los minifundistas pierde sus tierras a manos de los intermediarios (comerciantes exportadores o terratenientes propietarios de los Beneficios de Café) y engrosan el ejército de peones y trabajadores sin tierra, es decir, pasan a ser obreros agrícolas, libres en su oferta de trabajo y que reciben un salario.

Los países centroamericanos - Honduras y Nicaragua - se apartan en alguna medida de esta situación. Honduras, que realiza su integración al mercado mundial, no a través del café sino del banano, en condiciones distintas a las que han quedado descritas y Nicaragua, que ve afectada su situación de país exportador de productos agrícolas (café) y minerales (oro y plata) al convertirse en terreno de pugna del imperialismo inglés primero y del norteamericano después, por su excelente posición geográfica para la construcción de un canal interoceánico.

Ambos países fueron los más castigados por la guerra civil, favorecida la inestabilidad política por la dispersión de sus grupos humanos en un territorio relativamente extenso y mal comunicado, pero especialmente por la ausencia, derivada de la época colonial, de cultivos o productos importantes y paralelamente de grupos sociales capaces de hacer reconocer su autoridad en un grado socialmente significativo. En Honduras y Nicaragua la actividad económica más importante fue la explotación de minas de oro y plata realizada por capital inglés primero y norteamericano después; en el primero de los nombrados, la minería fue la principal fuente de divisas extranjeras hasta 1917 y en la década del 50 todavía contribuía al comercio exterior

^{1/} A través de un insólito golpe de Estado que culmina con el fusilamiento del héroe nacional, Juan Mora, representante de los propietarios agrícolas, en un desesperado intento por detener la importancia cada vez mayor del sector de los agricultores.

^{2/} E. Rodríguez Vera, op. cit., pág. 98 y siguientes.

con un promedio del 15 por ciento del total (1: P. Vinelli y otros, "Estudio sobre la Economía de Honduras", citado); la situación es similar para Nicaragua, donde las minas de oro han sido trabajadas intensivamente por periodos breves de tiempo; en ambos países, sin embargo, este sector de la producción no tiene ninguna significación desde el punto de vista de su contribución al desarrollo, pues han funcionado, en las épocas de auge, como enclaves (en manos de capitalistas extranjeros) gozando de la más absoluta libertad de movimiento. Esta situación ha sido posible porque se trata, además, de puntos aislados geográficamente de las áreas pobladas, o en todo caso, de difícil acceso por vía terrestre. La economía minera dejó al margen a los productores nacionales y al amparo de la anarquía las autoridades locales no lograban obtener el reconocimiento de sus funciones de poder. La actividad minera no fortalecía a los grupos de poder ni siquiera indirectamente y marginó de sus beneficios a los propietarios de la tierra; en tales circunstancias, se fortaleció la pequeña economía campesina de subsistencia, salvo la actividad de escasos productores de café, cacao y otros productos exportables.

A partir de la década del 70 en Honduras y del 80 en Nicaragua, se consolida el reparto de los latifundios estatales y religiosos y se realiza el mismo esfuerzo modernizador que se describió brevemente para el resto de Centroamérica. En Honduras, ese proceso se consolida con el gobierno liberal del Dr. Marco Aurelio Soto (1876) que dictó la "Ley de Agricultura", que facilitó la apropiación privada de la tierra, suprimió los diezmos y el fuero eclesiástico e inició el establecimiento de medios de comunicación (correos y telégrafos). El esfuerzo por organizar al país prosigue con la construcción de un tramo del ferrocarril a Puerto Cortés (en el Atlántico) por la dotación del primer cuerpo de leyes modernas (Código Civil, Penal, Comercio, Minería, etc.), la reorganización del sistema monetario y la adopción en 1880 del patrón plata. Los gobiernos liberales hicieron en Honduras el primer esfuerzo estable por reorganizar la economía y por modelar un

Estado con autoridad - reconocida y aceptada - nacional. El Dr. Soto legalizó la explotación de las minas por el capital extranjero (Honduras Rosario Mining Co. y San Juancito).

En Nicaragua fueron especialmente notables los logros del gobierno liberal de José Santos Zelaya. En 1893 el país se beneficia con la abolición de los diezmos y el reparto de tierras y otras medidas progresistas como la reorganización hacendaria y monetaria, la introducción de teléfonos, correos y telégrafos, luz eléctrica, el ferrocarril, etc. Zelaya realiza la hazaña de incorporar el territorio de la Mosquita (casi un 40 por ciento del total) a la autoridad central, donde Inglaterra ejercía dominio indirecto a través de la ficción de un imperio "mosco". Los incidentes de la ocupación de la Mosquitia en 1894 por tropas inglesas revelan el grado de control que ejercían sobre el país. El pago de la deuda inglesa (2.8 millones de pesos) y la expulsión de aquellas tropas consolidaron el poder liberal y permite realizar este primer intento por convertir a Nicaragua en una nación organizada con un poder central.

El fortalecimiento de los cafetaleros como los actores económicos decisivos en la etapa de integración al mercado mundial se tradujo en el orden interno como la consolidación política de la oligarquía terrateniente que pasa a dirigir o a remodelar - el Estado y a configurarlo según ideales liberales y prácticas coloniales. El espíritu empresarial del hacendado cafetalero se desarrolla dentro de un contexto donde la ideología liberal dominante admitía curiosas ambigüedades. La oferta de tierras fue una iniciativa del recién organizado poder político al impulso de las necesidades de los nuevos grupos rectores ; las reparticiones pasaron a ser una orientación definida del Estado en formación. Pero tal (relativa) abundancia pronto se constituyó en somnifero del dinamismo del hacendado que prefirió el cultivo extensivo y se aprovechó de la oferta de mano de obra, difícil de conseguir pero paradójicamente abundante y barata si se piensa en los

métodos forzados de reclutamiento impulsados y legalizados por las mismas autoridades.

Ambas situaciones, oferta de tierras y mano de obra disponible, minimizaron el esfuerzo y el élan empresarial apenas alcanzó los límites mismos de la hacienda.^{1/} Sin embargo, y durante los primeros decenios del auge cafetalero el espíritu innovador fue factor importante en los cambios que experimentó el sistema económico. Inmigrantes italianos y belgas (en Costa Rica)^{2/} y alemanes en Guatemala y El Salvador, contribuyeron con su esfuerzo y vigor a tal fin.^{3/} Posteriormente, con la consolidación económica y de la dominación política, aquel impulso se fue perdiendo y las nuevas generaciones de hacendados se constituyeron en detentadores de un status quo heredado. La geografía sólo quedó como símbolo de status y de factores del desarrollo, los cafetaleros pasaron a convertirse en un obstáculo del mismo.

La ambigüedad aludida hace referencia también al espíritu con que el Estado liberal en formación orientó su actividad; resuelto el problema de su control político por parte de los sectores conectados directamente a los cultivos de exportación, esta entidad facilitó la comercialización de los mismos, iniciando la construcción de ferrocarriles hacia puntos situados en el Atlántico. Durante la época colonial ningún punto de la Capitanía General del Reyno de Guatemala tuvo acceso al Atlántico. Celosa de su monopolio comercial y sin el estímulo de yacimientos minerales o cultivos, a la metrópoli no le interesó la comunicación de las ciudades fundadas en el interior

-
- 1/ La capitalización en el caso de estas economías no dependía tanto de las "decisiones de ahorro" de la clase capitalista, como de la apropiación de los excedentes del trabajo agrícola. C. Furtado, citado por F.H. Cardoso en "Las elites empresariales", aparecido en "Las elites urbanas en América Latina", Santiago, mayo 1966, a mimeógrafo.
 - 2/ En 1883 se censaron a 4 556 residentes extranjeros de los cuales 1 200 eran europeos; en 1888 la cifra había subido a 6 856, con más de 3 000 europeos en su mayoría italianos. "Resúmenes estadísticos 1883-1893", Rep. de Costa Rica, 1895.
 - 3/ Hasta la década del 30, por ejemplo, un tercio de la cosecha cafetalera en Guatemala estaba controlada por capital alemán radicado e integrado al país.

con puertos en el mar Caribe. Guatemala hacía obligadamente su comercio por Veracruz; Nicaragua y Costa Rica por el lado de Colombia (Panamá). La enfermiza zona atlántica, aunque de fértiles tierras no era apta para la fundación de ciudades coloniales; se buscaron siempre los valles del interior, más sanos y con abundante mano de obra gratuita y, por añadidura, exenta de los riesgos de las incursiones piratas. Esta disgregación alude al formidable obstáculo al desarrollo que constituyó la carencia de una vía de salida al mar Atlántico, vale decir, acceso directo a los mercados capitalistas europeos). Costa Rica terminó la construcción del Ferrocarril al Atlántico en 1890, cuarenta años después de iniciado su tráfico comercial con Inglaterra. Entonces los barcos ingleses que transportaban el producto, se ahorraron ¡3 meses! de viaje, valorizándose con ello la producción local; tal hecho habla por sí solo de la falta del espíritu empresarial de los cafetaleros. Honduras y Nicaragua aún no tienen ni ferrocarril ni carreteras que comuniquen directamente sus capitales o centros productores con puertos en el Atlántico. Guatemala inició en 1874 la construcción del ferrocarril al Atlántico, que sólo pudo ser terminado en 1908, y por carretera hasta 1955.

Paradójicamente, la constitución de la "hacienda" ^{1/} o su consolidación se realiza en Centroamérica bajo fuerte inspiración liberal. En realidad, se discute si las raíces datan de la última centuria colonial, pero su importancia como unidad económica y célula política no se definen plenamente sino a partir de la segunda mitad del siglo XIX, hasta hacer de ella una estructura social de significación histórica.

"Toda la historia económica, social y política de América Latina es en buena parte la historia de la consolidación y transformaciones de esa unidad económica y social - dice J. Medina Echavarría - y el relato

^{1/} En Centroamérica se les llama también "finca" y el término "hacienda" se usa propiamente para las unidades agropecuarias.

del ocaso de la estructura tradicional se confunden, por consiguiente, con la del lento declinar de esa vieja organización.^{1/}

La "hacienda" centroamericana se consolidó porque fue la mejor respuesta adaptativa a las necesidades productivas de un mercado internacional que se abría rápidamente; los rasgos secundarios, diferenciales entre los distintos países, especialmente Costa Rica, están dados por la existencia o no de abundante mano de obra y/o por la extensión de la tierra concentrada; allí donde había población campesina dispersa dedicada a la agricultura de subsistencia (tierras comunales indígenas de Guatemala y El Salvador especialmente) los "reformadores" liberales recurrieron al trabajo forzoso mediante leyes "contra la vagancia", las "habilitaciones" y los mandamientos coloniales.^{2/}

Quizás la principal característica sea el tipo de relación que se establece entre el propietario y los trabajadores, un paternalismo casi esclavista encubierto bajo leyes o tradiciones desenterradas de la colonia. Cuando se consolidó el tráfico cafetalero y a fin de asegurarse definitivamente mano de obra en cualquier época del año aparecen nuevas formas de servidumbre, por las que se pretende fijar al peón a la tierra, asegurando tal inmovilidad a través de "parcelas de subsistencia" (como forma complementaria de salario), libre uso de ciertas instalaciones, dinero en efectivo, mercaderías y otras combinaciones. En una palabra, que buscan transformar al peón inmigrante en residente y a limitar la oferta de fuerza de trabajo libre.

Y aunque la economía cafetalera y su consiguiente inserción en la estructura mundial dieron auge al desarrollo capitalista en Centroamérica, lo hicieron sobre la base de relaciones sociales que

1/ Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, CEPAL, E/CN.12/646, febrero 1963, pág. 24 y siguientes.

2/ Aunque no forma parte de los propósitos de este trabajo, digamos que la hacienda se constituye como unidad económica con especialización productiva normalmente destinada al comercio exterior, (pero cerrada y autosuficiente desde el punto de vista local) y en términos relativos con una mediana inversión de capital.

al calificarse de feudales han despistado a muchos que, de este reconocimiento efectivo han pasado a calificar el sistema mismo. Las "habilitaciones" (dinero anticipado que encadenaba legal y económicamente al campesino) y las sanciones penales por vagancia encubrían o expresaban una relación de trabajo forzado. El peón (o mozo colono) residente en la tierra incluso hoy día suele ser considerado como parte integrante de la "hacienda", ya que su permanencia en ella, y, por lo tanto, su oferta de trabajo son constantes.^{1/}

¶ Pero son indudablemente formas patrimoniales que sirven una estructura básicamente capitalista a la que refuerzan; en Centroamérica la posesión de la tierra, así como es el símbolo de status y fuente de poder social por antonomasia va acompañada siempre de fuerte reminiscencia colonial. Incluso el régimen asalariado sólo parecía disimular un trabajo forzoso que se remuneraba en dinero, pero dentro de una economía orientada al mercado y con una clara finalidad de acumulación capitalista. Parece que es ésta la manera de ser del capitalismo en Centroamérica: condicionado tanto por los límites de una sociedad nacional atrasada, en la que viejas y nuevas relaciones se superponen como extremos no irreconciliables y por las ataduras de un mercado externo que mantiene en su seno el poder de decisión final.

Los vínculos establecidos con el mercado británico, y en general, el europeo primero y con el norteamericano (como efecto de la expansión posterior a la Guerra de Secesión) después, aseguraron un desenvolvimiento que no podía estar exento de dificultades por las bruscas oscilaciones de los precios y/o las contracciones cíclicas de la economía central y por una relación comercial-financiera unilateral desde el punto de vista de las decisiones y las utilidades. Al abandonarse otros cultivos forzosamente como en el caso del añil o la grana, o porque los estímulos del mercado iban en otra dirección, como en el caso del cacao, al

^{1/} El mozo colono recibe un pedazo de tierra para su cultivo personal que lo adscribe a la tierra, ya sea por conservar una tradición semifeudal o por la necesidad de garantizar mano de obra, o por ambas razones; algunos consideran al peón como semi-siervo porque aquella situación lo liga permanentemente al servicio del terrateniente y la fuerza de trabajo no es pagada totalmente en salario, sino con prácticas que recuerdan viejas relaciones semi-feudales. E. Torres Rivas "Las clases sociales en Guatemala", Facultad de Ci. G. J.J. y S.S. Guatemala, octubre de 1962, pág. 52 y siguientes.

conjunto de la economía pasó a depender de un solo producto y de una sola exportación. Orientadas "hacia afuera" en condiciones de total ausencia de desarrollo interno, los vínculos económicos que constituyeron el café en Centroamérica (y en otra dimensión, la manufactura que se importaba) se convirtieron en la condición necesaria del crecimiento, o sea, en una posibilidad sin alternativas para toda la vida y la actividad interna de la región.

A finales del siglo XIX, los intereses de la oligarquía cafetalera (y el café mismo, como símbolo del progreso) pasaron a ser los intereses de la Nación en su conjunto. Posterior o concomitantemente aparece el enclave bananero que no tiene por qué afectar esa estructura social, a la que indirectamente contribuyó a vigorizar, volviéndola más oligárquica y dictatorial al constituirse como un vigoroso punto de apoyo del sistema. "El modelo de autoridad creado por la hacienda se extiende y penetra por todas las relaciones de mando y encarna en el patrón la persistente representación popular".^{1/}

Las formas de ejercicio de poder fueron en Centroamérica modeladas por dos vectores que se expresan a través del monopolio político y la arbitrariedad burocrática. Lo primero, en tanto que exclusión o resistencia a admitir la participación de otros, apunta al predominio de una minoría (élite) cuya fuente de preeminencia radica en un control de la tierra y sus productos y en sus vinculaciones con el exterior. Lo segundo, conectado con lo anterior, significa la ausencia de un control normativo previo y/o frenos legales en el orden administrativo (ausencia de una burocracia).

La reforma liberal en el orden legal, se traduce en la adaptación por vez primera de un sistema de Códigos modernos para la época, que sanciona especialmente el derecho de propiedad sobre la tierra, regulan las relaciones de mercado (contratos) y a darle reconocimiento a la dominación sobre una vasta mayoría de la población. Es decir, el reconocimiento de una autoridad estable que señala el derecho de

^{1/} J. Medina E. op. cit.

mandar y el deber de obedecer. La heterogeneidad social existente produce más concentración de poder en la medida en que la asimetría económico-cultural es más evidente. Esta proposición, útil sólo para un análisis formal, explica las diferencias de poder oligárquico existentes, por ejemplo, entre Guatemala (máxima heterogeneidad) y Costa Rica (mínima heterogeneidad) que de nuevo pasan a ocupar posiciones disímiles.

Por su contenido, la dominación expresa el poder de una clase (o de un sector) propietaria y productora que mantiene y necesita sus vínculos con un poder y un mercado exterior. Como queda sugerido, la dinámica especial que esta circunstancia le inyecta a la totalidad de la vida nacional contribuye, al par que a reforzar el poder oligárquico, a confundir los intereses de estos grupos con los objetivos mismos del Estado.

Por otra parte, el Estado adquiere dimensiones de legitimidad en Centroamérica cuando la guerra civil, expresada en la pugna política de los partidos seculares (liberales y conservadores) y en la que subyace un juego de fuerzas e intereses sugeridos anteriormente, empieza a ceder ante el ejercicio de un poder fuerte, centralizado y más permanente en términos de estabilidad, espacio geográfico y tiempo. La República Federal se rompió por la falta de una efectiva autoridad central. Los cinco estados fraccionados tampoco lograron alcanzarla de inmediato. Tal posibilidad se perfiló luego de aquel violento reacondo de fuerzas sociales que se expresa en las serias limitaciones a la autonomía de la Iglesia y del poder religioso en general (al excluirla de una u otra forma del manejo patrimonial), cuando los ferrocarriles, el telégrafo, la luz eléctrica y otros elementos de progreso material permitieron una comunicación permanente entre sí, o al menos, en las zonas más importantes, pero sobre todo cuando millares de pequeños y grandes productores quedaron vinculados en torno a un interés común: el mercado externo. En esta otra dimensión, aparece

de nuevo lo externo modelando un orden específico local. El poder centralizado y su ejercicio sólo pudo lograrse pues con el paulatino o violento advenimiento del grupo de los cafetaleros (exportadores, productores y otros intermediarios) y cuando se produjo la coincidencia de los factores internos y externos descritos.

Las ideas políticas que modelaron, o con más propiedad, que inspiraron a los actores de la República Federal fueron las del liberalismo, como esquema teórico que habría probado ya su primer experiencia frente al absolutismo de Fernando VII. Tales ideas se importaron como mercaderías para las que no había comprador ni precio. Nunca respondieron a consideraciones con raíz local ni hubo esfuerzo por adaptarlas creadoramente.^{1/} Más de una interpretación sobre el proceso de formación del estado nacional en Centroamérica ha encontrado en el desfase de una estructura social tradicional y un ordenamiento político-legal moderno la explicación de la anarquía que primero quebró la unidad administrativa heredada de la colonia y luego sumió en la guerra civil a los 5 países resultantes. ¿Pero se habría superado la posibilidad de ese reajuste violento de las fuerzas sociales con otra superestructura jurídica, suponiendo cierto condicionamiento de las fuerzas económicas subyacentes? Los intelectuales criollos y mestizos creyeron encontrar las fuentes de legitimidad de su gestión en la doble ficción de una autoridad electa y del control constitucional-legal, perdiendo de vista que no existían las fuerzas económicas capaces de asegurar el predominio de tal autoridad ni los grupos sociales que pudieran encabezarla. ¿Puede institucionalizarse un sistema presidencial y constitucional, en el sentido de una división de funciones que establecen un balance y un control de poder sobre una masa de siervos, encerrados en economías de subsistencia en países que no alcanzaban todavía su integración económica interna?

^{1/} La implantación de los Códigos de Livingston, promulgados para un estado de la Unión Americana y del juicio por jurados en una nación de analfabetos, son un ejemplo de la improvisación post-independentista.

La oligarquía cafetalera, actora histórica del primer intento nacional creó este juego pero sin respetarlo. Sin conocerlo tal vez, coincidieron con Maquiavelo acerca de que basta para echar las bases del Estado moderno de un poder supremo cuyo ejercicio y control es la justificación última. Los límites de tal poder no estuvieron dados por la resistencia de los propios afectados sino por el juego de fuerzas derivadas de un poder externo más poderoso. ¿Qué efectos puede tener y qué derechos se reconocieron con las Constituciones centroamericanas de finales del Siglo XIX si no habría posibilidad ni actores capaces de reclamar su ejercicio? El reconocimiento de la división de funciones entre un poder Ejecutivo - actor - y un Legislativo - modelador - y que forma parte del proceso de constitución de los Estados Modernos, fue implantado en Centroamérica conforme el modelo de la Constitución norteamericana. De ahí que nunca hubiese efectivamente ni reconocimiento ni ejercicio de tal división de poderes (o funciones). El poder ejecutivo surge concentrando una suma de poder de decisión indisputable; su ejercicio, por lo general, fue anterior y paralelo al Congreso (Parlamento), que sólo sanciona en el mejor de los casos aquellas decisiones, para conservarse dentro de un formalismo que históricamente legitima el monopolio y la arbitrariedad que se apuntó líneas arriba.

El esquema de desarrollo en las condiciones señaladas, matizó la estructura institucional naciente y conformó también los grupos sociales. En Europa, el Estado liberal fue creado por un nuevo grupo social, la burguesía, "que renovó el ámbito económico y social",^{1/} mientras que en América Latina es propiamente la adaptación del aparato institucional a actividades económicas vinculadas al mercado externo.

Así, por ejemplo, la organización del sistema fiscal y hacendario sobre las nuevas relaciones económicas contribuyó al fortalecimiento del Estado; hasta bien entrado el Siglo XIX los estancos y alcabala

^{1/} R. Cibotti y F. Weyffort, "Características sociológicas del Estado", INSTITUTO, 1965.

(marítimas) contribuían al gasto público en forma fluctuante y paulatinamente decreciente. Los ingresos de exportación pudieron financiar la llegada de manufacturas europeas y el doble flujo de la exportación-importación posibilitó al sector público crear un sistema impositivo estable, pero que, al mismo tiempo, selló la suerte del Estado al comercio exterior al hacerlo depender para la ejecución de sus funciones de la aleatoria bonanza de los precios internacionales. En ausencia de un mercado interno con riqueza gravable los impuestos a la importación y exportación contribuyeron en buena medida al Presupuesto del Estado.

El supuesto mantenido en todo el intento de explicación precedente es que en torno a una actividad exportadora de materias primas y/o productos agrícolas puede surgir una economía de exportación; pero ésta puede también solamente ser una fase de transición en la creación de posibilidades distintas, cuya resultante final sería la consolidación de un mercado interno, acompañando al llamado desarrollo "hacia adentro"; por la acción de factores internos y externos, no fue esta última perspectiva, sin embargo, la que apareció en Centroamérica; hasta antes del rompimiento del lazo colonial y por efecto del modelo utilizado por España, la economía centroamericana, para subsistir, debió orientarse en el sentido de complementar con sus escasos productos mineros y agrícolas la economía metropolitana. Hubo entonces fases de exportación con desastrosas soluciones de continuidad. Con el café y luego, el banano, las fases transitorias pasaron a convertirse en posibilidad a largo plazo o, en la única alternativa visualizada, por los grupos económicos dominantes. Aún más, tal como pasó en Costa Rica, estimulados por la vorágine de la bonanza cafetalera, se abandonaron importantes cultivos destinados para el mercado interno y básicos para la alimentación popular, con lo que el país agudizó su crisis agraria y pasó a depender más de la monoexportación.^{1/} En los países restantes sucedió algo similar pero limitado en sus efectos por una parte, por

^{1/} En 1867 desaparece incluso el cacao como producto de exportación y empieza la escasez crónica de arroz, frijoles y maíz. Como efecto de la euforia cafetalera - señala R. Facio - dejó de producirse trigo, ganado y tabaco. R. Facio, op. cit. Cap. II.

la presencia de una extendida economía de subsistencia en el interior que continuó funcionando igual o bien, apenas modificada en los inicios del nuevo acomodo económico e institucional, y, por la otra, en el caso de Guatemala y El Salvador, por la preexistencia de una estructura económica y social que sólo fue modificándose a medida que el perfil "hacia el exterior" se hacía más notable.

En la estratificación local, los campesinos (indígenas como en Guatemala y El Salvador; mestizados como en Honduras o Nicaragua, o blancos como en Costa Rica), pasaron a ser el soporte del sistema, al constituirse en la fuente más importante de la riqueza productiva; la condición de "marginalidad" de estos grupos garantizó la integración - al nivel urbano - de los otros grupos sociales, en cuya cúspide aparecen, como beneficiarios y dominadores, los comerciantes exportadores-importadores (con un desprendimiento posterior del grupo financiero), los cafetaleros dueños de beneficios e instalaciones de procesamiento del grano, generalmente ligados a los anteriores, y en menor grado, los especuladores y rentistas.

La urbanización empieza a cobrar significados distintos en la medida en que la "ciudad" y la "hacienda" constituyen estructuralmente algo distinto. Por los efectos del predominio de la economía agrario-exportadora surge la posibilidad de que las zonas rurales cobren vida propia, o, al menos, la propiedad agrícola deje de ser una prolongación debilitada de la vida urbana. En otro sentido, la significación de la ciudad reside en que se refuerza su posición como punto final del proceso productivo mercantil-agrícola. Con la economía de enclave, como se verá para Honduras, el flujo no pasa por los centros urbanos, institucionalmente el punto donde además convergen o se producen las decisiones políticas.

De finales de siglo data el apareamiento de los primeros sectores de trabajadores urbanos; en las ciudades de San Salvador, Guatemala y San José aparecen las primeras industrias livianas de bienes de consumo (textiles, de alimentos y de bebidas) al impulso o como

complemento de la economía exportadora. La iniciativa, aunque escasa, corresponde generalmente a inmigrantes europeos pero toda ella, salvo las fábricas instaladas en la costa norte de Honduras, se fundan como empresas de capital nacional. La inversión industrial extranjera aparece, con la excepción hondureña, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, cuando el capital inglés y alemán fueron exilados por los efectos irrecusables de la libre concurrencia o como resultado de decisiones provocadas por aquel conflicto bélico. Sin embargo, la diferenciación social que se manifiesta en el surgimiento de grupos empresariales-industriales y que correspondería a una etapa de mayor desarrollo económico sólo aparece con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Las posibilidades de tal apareamiento se analizan brevemente en la parte final de este trabajo.

3. El surgimiento del enclave bananero. Su significación en el proceso de desarrollo

La relación establecida con el mercado mundial a través del café, en el que Inglaterra actuaba como cliente, fue complementada a principios de siglo por una vinculación, a través del banano, en la que Estados Unidos actuaba como socio. Más exactamente, como el socio mayor de una empresa hecha posible dentro del espíritu liberal que oficialmente proclamaban los grupos de poder en Centroamérica. Es sabido que las diferencias de estadio productivo entre dos economías que se asocian, asegura oportunidades de mayores beneficios a las mas desarrolladas; tales diferencias en la etapa del desarrollo facilita no solo un lucro mayor sino que posibilita garantizarlo con medidas extraeconómicas que en esta región llegaron incluso a la intervención militar, la presión diplomática o el control parcial de la administración pública.

Históricamente la inversión bananera, exclusivamente de capital norteamericano, no podría producirse sino a comienzos del presente siglo cuando los recursos de capital y de técnicas industriales hicieron rentable el negocio (especialmente al transporte refrigerado y la mayor velocidad en la navegación marítima), circunstancias que cincuenta años atrás, cuando aparece el cultivo del café, no existían. Se produce además en la etapa de transición de la libre competencia capitalista, en los países centrales, a la fase monopolista, en condiciones en que dos o tres países desarrollados, luego del reparto de distintas zonas geográficas, pasan a dominar el mercado mundial.^{1/}

El cultivo del banano alcanzó niveles ciertos de comercialización en el plano del mercado local desde mediados del Siglo XIX en Guatemala, Honduras y Costa Rica y cobró un relativo auge en todo Centroamérica porque su siembra

^{1/} El desarrollo del capitalismo, en el siglo XIX, impulsa la búsqueda u obtención de mercados y/o materias primas; en 60 años se ocupa mas territorio que el que había sido dominado en tres siglos de viejo movimiento colonial; en 1870 mas de la mitad de la superficie habitable de la tierra no había sido hollada por extranjeros, pero a principios del siglo XV, el proceso había terminado. Harry Elmer Barnes, La naturaleza del imperialismo contemporáneo, American Fund for Public Service, en el trabajo de Ch. D. Kepner Jr., y J. H. Sothál, citado.

acompañía normalmente a la del café.^{1/} La significación económica del banano como producto estratégico de la región no reside únicamente en su volumen de exportación que, salvo en Honduras, alcanza niveles siempre inferiores a los del café; o por la influencia que la organización de las plantaciones producen en el conjunto del sistema económico, sino porque la inversión bananera se traduce siempre como una organización totalizante del negocio y se proyecta como una fuerza propia que opera a partir de centros de decisión situados fuera del área productiva. Las condiciones técnicas de la producción sumado a la naturaleza perecedera del producto favorecen, además, que una sola empresa haga el cultivo, transporte y expendio de la fruta.^{2/}

Para que la producción bananera alcance condiciones de comercialización óptima fue necesario que de la compra a los productores locales, se pasara inmediatamente al control de la producción misma y, a partir de esta, al manejo de todos aquellos renglones económicos estratégicos relacionados directa o indirectamente con la plantación; los ferrocarriles, los muelles y el transporte marítimo pasaron a girar en la órbita cerrada de la empresa bananera.

La historia del enclave frutero sigue justamente tales pasos, hasta alcanzar internamente, altos niveles tecnológicos y de capital y externamente un aislamiento más o menos agudo y una independencia de los mercados locales. Alcanzar tal situación solo es posible en condiciones de una economía de monopolio que se asienta en el control absoluto de los factores de producción y transporte. La autonomía en la esfera económica se acompaña inexcusablemente de un fuero legal protector por el que las leyes y acciones del Estado cedente no pasan.

La dinámica de la vinculación al mercado mundial a través de un producto controlado por productores locales y que se traduce, por gestión de tal grupo social, en un nuevo ordenamiento social y político entraña una participación activa, aunque no decisiva, frente a los intereses de las economías centrales,

-
- 1/ Los arbustos de café, como es sabido, necesitan sombra permanente para garantizar una maduración lenta del fruto; de otra manera, expuestos a los rayos del sol tropical los cafetos se dañan y alteran el ciclo y su aroma.
 - 2/ J. Marquez, P. Vinelli, A. McLeod y J. González del Solar Estudio sobre la Economía de Honduras preparado por la misión del F.M.I., Banco Central de Honduras, 1950.

financiadoras (compradoras) del negocio; tales economías se constituyen en centros de influencia y de presión a través de una política comercial mas o menos competitiva o por intermedio de manipulación de precios o créditos.

La dinámica de la integración a una economía central a través de un producto agrícola controlado por productores extranjeros tiene, en cambio otras proyecciones en Centroamérica. El arribo de la inversión foránea, cualquiera que sea la modalidad inicial ^{1/} es posterior al apareamiento de grupos sociales que como los hacendados, jugando el doble rol de productores para el mercado exterior y organizadores de una autoridad central, realizan el intento más logrado hasta entonces por organizar la vida económica y política de las naciones centroamericanas. Es decir, el enclave bananero se realiza cuando de una u otra manera los pasos que condujeron a la vinculación al mercado mundial ya se estaban dando y cuando un sistema de dominación local funcionaba con relativo éxito.

En tales condiciones, la posibilidad de trasladar la toma de decisiones económicas a autoridades situadas en el exterior implicó, desde su inicio, enajenación de la autoridad política. O dicho de otra manera, una nueva modalidad de dependencia se abre paso cuando es el Estado mismo el que resulta afectado frente a decisiones del exterior en que la economía central pasa a ser la organizadora del negocio (a través de la inversión privada).

La plantación bananera tiene pues efectos importantes tanto en el sistema económico como en el político y social. Ambos constituyen planos de la realidad social que se condicionan para producir tipos específicos de instituciones que expresan en última instancia una manera de ser propia de la sociedad subdesarrollada en situación de dependencia. En el aspecto político el principal efecto es una sostenida limitación a las posibilidades históricas de autonomía; la permanencia de tal efecto en el proceso de formación del Estado nacional da por resultado un ordenamiento político que facilita o sanciona la heteronomía con que actúan los grupos dominantes.

^{1/} Como se indica a continuación, el "modelo" hondureño es distinto al costarricense-guatemalteco y por lo tanto las consecuencias en la trayectoria histórica de tales países también lo son en cuanto a las posibilidades del desarrollo.

La hipótesis que da sentido a lo anterior es que la formación del Estado en Centroamérica ocurre bajo circunstancias en que el juego del Estado económicas y sociales aparecen condicionadas por la vinculación al mercado mundial y a un foco de poder externo. En tales condiciones, la entidad nace o crece "mutilada" por el juego de las fuerzas que contribuyen a su formación. Los grupos internos no pueden o no alcanzan a tener oportunidad o el vigor de imprimirle un perfil propio, porque tales fuerzas locales, en el plano económico, surgen condicionadas por el sistema mundial de mercado.

Aun dentro de la más pura concepción del Estado liberal no sería admisible la enajenación de funciones públicas vinculadas al interés general (que justamente legitiman a la autoridad) o la posibilidad de carecer de "capacidad de negociación" en la esfera de la actividad pública. Si las posibilidades políticas de la clase dominante local terminan en los límites mismos del enclave, la autonomía económica de este se revierte hasta alcanzar otra dimensión en el plano político, donde se plantean diversos juegos de intereses, confundidos las mas de las veces entre los intereses políticos del grupo dominante y aquellos representados por el enclave.

Los pasos sucesivos que condujeron al cominio monopolista de las plantaciones bananeras en Centroamérica pueden dividirse en dos etapas. La primera corresponde a la fase de consolidación del sistema cuando las concesiones otorgadas promueven alguna inversión de capital e iniciativa empresarial; la segunda, cuando las nuevas concesiones del Estado suplen aquella inversión y refuerzan su contenido monopolista. Durante la primera fase, privaba un candoroso optimismo acerca de que los ferrocarriles y las plantaciones nuevas serían, por sí mismos, vehículos de progreso; en la segunda fase, la convicción de los grupos dominantes era de que el enclave frutero era un hecho irreversible, cuya eventual desaparición produciría males mayores.

La economía de enclave se configura más típicamente en Honduras, que en Guatemala-Costa Rica, porque en aquel país confluyen condiciones de asilamiento ecológico en la zona de las plantaciones y un mercado local desvinculado o inexistente; el grado de autonomía alcanzado con respecto a este mercado significa que para su funcionamiento, las plantaciones bananeras no necesitan del país huésped más que en cuanto éste cede (en condiciones de venta, arrendamiento o simple donación) extensas zonas de su territorio y le asegura mano

de obra. En Costa Rica, incluso, se importó de Jamaica varios millares de nativos, que hoy día constituyen un núcleo social desintegrado dentro de la sociedad nacional, porque el traslado de las plantaciones a la costa del Pacífico se realizó contratando nueva mano de obra.^{1/}

La inversión bananera se establece como un pacto al nivel del Estado siempre en relación con contratos ferroviarios y/o de transporte marítimo. En 1871, el General Tomás Guardia, Presidente de Costa Rica, decide construir un ferrocarril para comunicar San José y la meseta central con un puerto atlántico y alcanza a completar 98 millas hacia aquel punto. Un contrato ^{2/} suscrito con una compañía inglesa permite completar esa ruta interoceánica en 1890. Ya en 1880 el banano era un producto importante en Costa Rica, cosechado por agricultores locales, en plantaciones minúsculas que alcanzaban un promedio de 35 hectáreas por finca; en 1890 habían 77 plantaciones grandes y centenares de pequeñas, con una producción total del 091.025 racimos (405 672 pesos); en 1889 la exportación había subido a 2.962.771 racimos. (1: "Resúmenes Estadísticos", ed. Gobierno de Costa Rica, San José, 1895.)

En 1884, año en que se suscribe aquel contrato, el país exportó 420.000 racimos; y en 1907 se alcanzó un volumen de 10 millones; entre 1917-27 se exportó un promedio de ocho millones hasta la crisis mundial de 1930 en que la producción declinó y empezó a cobrar, como en el resto de Centroamérica, significación distinta.^{3/}

-
- ^{1/} Los jamaquinos fueron traídos para la construcción del ferrocarril por ser los únicos resistentes al enfermizo clima del caribe. Estos y millares de obreros nicaragüenses constituyeron lo más importante de la mano de obra de la plantación bananera, antes de su traslado al Pacífico, en 1938.
 - ^{2/} Contrato Soto-Keith (21-abril-1884) en el que se otorga a los hermanos Keith la explotación de aquellas 98 millas de ferrocarril a cambio de construir las 53 millas restantes; se otorga además 800.000 acres de tierra que la Compañía fundada escogerá libremente en cualquier punto de la zona atlántica. Para financiar y dar ocupación al ferrocarril, la compañía constructora empezó por comprar y transportar banano a los cultivadores locales y terminó fundando su propio negocio (la Tropical Trading and Transporting Co.).
 - ^{3/} Keith, que trabajó con capital inglés cede su concesión al capital norteamericano en 1889, año en que se organiza la United Fruit Co., en Boston, como consecuencia de la fusión de la compañía de Keith y la Boston Fruit Co.

La United Fruit Co., fundada en 1889, empezó por crear un ferrocarril propio (a través de su subsidiaria la Northern Railway Co.) y en 1905, el Ferrocarril Central (llamado Costa Rica Railway Co. Ltd.) fue dado en arriendo a la Northern, con lo cual todo el sistema ferroviario pasa a ser controlado por la compañía bananera, lo mismo que los muelles del Puerto Limón, en el Atlántico.

La época de los productores locales, en Honduras, ocupa todo el período entre 1860 a 1900 aproximadamente; estuvo llena de problemas y dificultades por lo incierto de la demanda y lo desordenado de la competencia provocada por los embarcadores y transportistas que generalmente desempeñaban el papel de compradores. Y aunque la producción, localizada desde entonces en un sector del extenso litoral atlántico, era importante, no siempre se proyectaba en un volumen igualmente exportable: las condiciones mismas de su producción no eran modernas y el transporte a los puertos de Mobile y Nueva Orleans fueron siempre un obstáculo que desanimaba a los cosechadores locales y reducía los márgenes de utilidad. Con el apareamiento del sistema de transporte marítimo refrigerado se inicia la conversión de los transportistas extranjeros en plantadores. Los hermanos Vaccaro inician en 1899 el transporte de su propia producción y a través de sucesivas autorizaciones, construyen ferrocarriles costeros, siembran azúcar y complementan su actividad empresarial con un Banco y fábricas de jabón, cerveza, alcohol, calzado, que giran alrededor de la economía de la plantación. Las inversiones de los Vaccaro se funden en 1926 en la Standard Fruit and Steamship Co. Por otra parte, Samuel Zemurray, que desde 1902 se dedica a la venta de banano en el mercado norteamericano funda su propia compañía, la Cuyamel Fruit Co., que a partir de 1911 adquiere valiosas concesiones de tierras (10.000 hectáreas en el sector del Puerto de Tela), construye su propio ferrocarril y se convierte en el productor más importante de Honduras.

1/ Véase: Ch. D. Kepner, Jr. y J.H. Sothil, El Imperio del Banano, Editorial Triángulo, Buenos Aires, 1957 y W. Krehm, Democracias y tiranías en el Caribe, Editorial Vida Nueva, Chile, 1954.

2/ Ch. D. Kepner, y J.H. Sothil, op. cit. pág. 122.

Hasta 1912, la United Fruit Co., que ya operaba en Costa Rica, se limitaba a comprar pequeñas cantidades de banano a los productores nacionales hondureños pasó luego a producirlo, extendiéndose paulatinamente en recia lucha con competidores nacionales y extranjeros. En 1913, la Tela Railroad Co., (subidiaria de la Ufco.) pasó a controlar parte del sistema ferroviario hondureño y para 1924, la Ufco. tenía 87.800 acres cultivados ^{1/} sobre un total de 400.000 acres poseídos. En este primer cuarto de siglo, la costa atlántica hondureña estaba prácticamente ocupada por tres grandes empresas fruteras. Una competencia que empezó en el mercado vendedor de Nueva Orleans por precios o calidad del producto pasó inmediatamente al ámbito local ^{2/} al favorecer luchas políticas intestinas y terminó en 1929 cuando la Ufco. compró las extensas propiedades de la Cuyamel.

La misma secuencia puede describirse para Guatemala. El banano había empezado a surgir lentamente como importante rubro en la exportación, cosechado por productores locales que recurrían a fletadores extranjeros a fin de asegurar el mercado de los puertos de la costa atlántica de Estados Unidos. En 1901, el gobierno de Guatemala en representación de los plantadores locales y la United Fruit Co., concertaron el primer convenio para el transporte regular de la producción ^{3/} y meses antes se contrató con la "Central American Improvement Co. Incorporation" la terminación de la vía ferrea que comunicaba el océano Atlántico con el Pacífico, a fin de facilitar el transporte terrestre de la producción nacional. El 31-agosto-1900 el

-
- ^{1/} O sea, tres veces la extensión de sus cultivos en Colombia y Guatemala y cinco veces las de Panamá y Costa Rica. Ch. D. Kepner y J.H. Soothill, op. cit.
 - ^{2/} La competencia feroz entre la Ufco., la Cuyamel y la Vaccaro no benefició a los productores privados, porque dichas empresas no compran ni venden más que su propia cosecha; ni al país, pues cada una de ellas controla su propio distrito, sistema de transportes en ferrocarriles propios hasta un Puerto, bajo su control y lo exportan en su propio sistema de barcos. Ch. D. Kepner y J. H. Soothill, op. cit.
 - ^{3/} En virtud de tal contrato, la Cía. Frutera que comprometía a mantener una línea de vapores entre Puerto Barrios en el Atlántico y Nueva Orleans y a comprar toda la producción local en la forma y precio señalados.

gobierno de Guatemala suscribió con la mencionada compañía de capital norteamericano la terminación de la obra. Con esfuerzo nacional el primer gobierno liberal había iniciado su construcción en 1874 lográndose completar 136 millas; por las 61 millas restantes, Guatemala cedió por noventa y nueve años la explotación del servicio, y otorgó además el muelle de Puerto Barrios y una faja de terreno para sus instalaciones a uno y otro lado de la vía, exenciones de impuestos y libre importación de materiales. La empresa terminó el ferrocarril en 1908.^{1/} Sucesivas y complejas negociaciones determinaron, por una parte, que la compañía transportadora se transformara en productora y terminara vendiendo su propia producción, desplazando de la zona norte a los plantadores locales y por la otra, cuando la International Railways of Central America pasó a hacerse cargo de todo el sistema ferroviario nacional^{2/} la UFCO completó el proceso de monopolización de la producción bananera y del transporte nacional. Las industrias de exportación, dice Levin, se localizaron siempre frente al mar, un río o una vía férrea.^{3/}

Honduras presenta el caso más típico del "enclave" agrícola en razón de la doble circunstancia de poseer una extensa faja de tierra, posiblemente la más fértil de todo el país, accesible directamente al comercio marítimo y por carecer de un mercado local mas o menos estructurado e integrado nacionalmente. Esto último alude a la discontinuidad económica entre la potencialidad

1/ V. Solorzano Fernández, Evolución Económica de Guatemala, citado.

2/ El 30-noviembre-1912 la Guatemala Central Railway Co., contratista final del Ferrocarril Central fue absorbida por los intereses financieros de la International Railways of Central America, con una extensión de 200 millas; el llamado Ferrocarril del Sur construido por el Estado años antes pasó a formar parte del sistema. Así, en 1925 la IRCA, subsidiaria de la Ufca, (poseía el 51 por ciento de las acciones) controlaba ya una red de 887 millas en Guatemala y El Salvador. V. Solorzano Fernández, op. cit.; CH. D. Kepner y J. H. Soothill, op. cit.

3/ Jonathan V. Levin. The Export Economies, Their Pattern of Development in Historical Perspective, Harvard University Press, Massachusetts, 1959.

productiva de su costa atlántica con la de los valles del interior, donde por otras circunstancias radica la mayor parte de la población del país. La oferta de factores fue en el caso de la plantación bananera, la pre-existencia de tierras y mano de obra; dicho en términos de Levin ^{1/} la movilidad internacional de otros factores, en este caso el capital y la iniciativa empresarial, contribuyeron con el resto, pero la ubicación final fue dada por los dos factores que no se desplazan, la tierra y la accesibilidad al mercado.

La presencia de una explotación capitalista, con altas inversiones y nivel tecnológico superior que se traduce en una producción racionalizada no ha producido, sin embargo, los resultados esperados por quienes fincaron en la plantación bananera, a principios de siglo, la esperanza de una fuente de trabajo y modernización que irradiaría sus efectos hacia la sociedad global. Al recoger las experiencias nacionales del enclave bananero y su relación con las posibilidades de desarrollo, que generalmente se realiza bajo fuerte impresión emocional, es obligado partir de la naturaleza misma de la industria de exportación y de su autarquía del mercado nativo, vale decir, del grado de integración a la economía metropolitana.

Desde el punto de vista de las posibilidades de desarrollo del país huésped, la exportación de utilidades pasa a ser, desde el inicio, el rasgo más importante aunque no es único del enclave frutero. No puede descartarse la diferencia que existe entre la inversión que se realiza en Centroamérica, dentro de un período comprendido entre el último decenio del siglo pasado y el primero del actual, y aquella que se realiza en otras regiones del globo donde efectivamente la moderna industria exportadora se inserta en medio de una economía pre-mercantil y atrasada. Por tanto, un rasgo específico cuya ponderación varía un tanto para Honduras, es que solo en términos realmente relativos puede hablarse de "inversión" bananera, ya que ésta recibió en el momento mismo de su constitución un aporte decisivo de factores de producción preexistentes, tales como tierras cedidas gratuitamente o arrendadas por

^{1/} Para un excelente tratamiento del tema de las economías de exportación, véase el libro de J. V. Levin, citado.

largos períodos de tiempo (noventa y nueve años por ejemplo) en términos favorables, al igual que ferrocarriles, muelles e instalaciones portuarias.

La cuantía del aporte nacional frente a la estricta inversión de capital extranjero ha sido puesta de manifiesto en algunos trabajos monográficos cuyo acceso nos ha sido difícil. A manera de ejemplo digamos que en 1930 un balance del activo de la United Fruit Co., exhibía una "inversión" en Guatemala-El Salvador, de ochenta millones de dólares, de los que la citada compañía solo había podido comprobar un veinte y cinco por ciento.

¿Las circunstancias históricas que permitieron que la sociedad local "contribuyera" a la constitución del enclave distinguen la colonización típica de la situación de dependencia resultante en Centroamérica? Aunque la migración de los factores de la producción bananera llegados del exterior fueron decisivos, no es despreciable el aporte realizado por la economía nacional, censurable o no, por decisión de los grupos que ejercían el poder. La inversión realizada por los organizadores del negocio bananero fue menor, por lo tanto, en aquellos países que como Costa Rica y Guatemala tenían ya en funcionamiento algún sistema de infraestructura. Pero aun hay más, pese a ello y a las cesiones que se hizo de las mismas, el desembolso de capital se vió limitado en otro aspecto, ya que la construcción de algunas terminales de vía férrea o de sistemas secundarios fueron también financiadas por los gobiernos locales.^{1/}

En tales condiciones, con o sin fuerte inversión de capital, el enclave bananero redujo aun más el ya limitado mercado local, al sustraer parcial (en el caso de Guatemala y Costa Rica) o totalmente (en Honduras) la utilización de aquella infraestructura de servicios por parte de los productores o consumidores locales. Los ferrocarriles bananeros hondureños por ejemplo, se

^{1/} El gobierno de El Salvador, en 1925, acordó una subvención de \$11 200 por milla de ferrocarril nuevo que se construyera; las subvenciones de Guatemala han variado entre 5 000 y \$12 000 por milla terminada. Ch. D. Kepner y J.H. Soothill, op. cit. pág. 170.

construyeron exclusivamente en la zona de las plantaciones y hasta el momento el país sigue careciendo de un sistema de transporte que comunique e integre los principales centros productivos situados afuera de la costa atlántica.^{1/}

Es sabido que la pequeñez del mercado local es factor por sí sólo susceptible de desalentar la inversión privada; pero el mercado podría haberse estimulado por la canalización de recursos del exterior (o reinversión de utilidades de la industria de exportación) en renglones o áreas internas que facilitarían incluso el crecimiento de la propia industria exportadora como cuando en otras latitudes se invirtió en la construcción de ferrocarriles estratégicos en términos de la sociedad nacional, o en la habilitación de canales fluviales, puertos e instalaciones que al par que expeditan la producción exportable se traducen en fortalecimiento de la infraestructura del país huésped. Sólo en casos excepcionalmente comprobados sucedió tal cosa en Centroamérica. La economía platanera se estableció siempre bajo el pretexto o con ocasión de la terminación de sistemas ferroviarios construidos en buena parte con capital y por iniciativa locales.

En una palabra, la producción del banano se presenta históricamente asociada a la construcción y/o administración de obras de infraestructura, generalmente servicios públicos, que a partir de tal momento reorientan finalidad y funciones para asociarse o fundirse con los intereses de la explotación privada. ¿Podría decirse que el enclave bananero se hizo posible porque los grupos dominantes locales pusieron a su disposición una variada gama de factores productivos nacionales preexistentes a la llegada de aquél? ¿O más bien, forma parte de la manera de ser de la inversión extranjera en los países subdesarrollados el requerir de condiciones por entero favorables para garantizar su funcionamiento?

^{1/} Cuando el "hongo" de Panamá que destruye el cultivo del banano apareció en la década del 30, las plantaciones debieron recurrir a un traslado masivo de sus instalaciones a otras regiones; en 1935, la Ufco, abandonó toda la División de Trujillo (Honduras). "A cambio de 150 000 dólares obtuvo el permiso de levantar los 125 kilómetros de ferrocarril tendidos desde Puerto Castilla a Iruña y de embarcar rieles y puentes rumbo al extranjero; miles de aldeanos quedaron otra vez incomunicados y la selva tomó de nuevo posesión de estas tierras. También se permitió a la compañía levantar otras vías férreas: de Puerto Castillo a Olanchito y de Omasa a la frontera de Guatemala. Ch. D. Kepner y J. H. Soothill, op. cit.

Dentro de un corte analítico que solo considere las actitudes posibles de la clase económica local (cafetaleros y comerciantes) podría hablarse de ausencia de espíritu empresarial; la capacidad de iniciativa de tal clase (ya se manifieste en el terreno económico o político) parece haberse agotado precozmente o desviado hacia otros terrenos. ¿Si en el penúltimo decenio del siglo anterior fueron capaces tales grupos de iniciar la construcción intensiva de ferrocarriles, y otros medios de transporte, fundar Bancos y acometer con vigor los compromisos derivados de la producción cafetalera, cuál o cuáles fueron los factores intervinientes que en el primer decenio del presente siglo condujeron a la entrega, de plano, de importantes sectores productivos a inversionistas extranjeros? ¿De los estrechos márgenes en la capacidad de negociación dice suficientemente la falta de iniciativa empresarial?

A partir de las condiciones reales existentes en aquella época, condicionadas históricamente por una estructura social y económica que ya se orientaba hacia los mercados del exterior, no todo podría explicarse por la falta de espíritu pionero en los actores sociales de la época. Tales limitaciones, que nunca han podido ser suficientemente explicitadas, en el plano nacional inhibieron toda posibilidad de que capitalistas centroamericanos se convirtieran, de simples cosecheros de banano en empresarios de un establecimiento capitalista típico. La capacidad innovadora no puede surgir ex nihilo; y el vacío producido pasó a ocuparlo aquella economía que por su vecindad geográfica y pujanza tecnológica estaba en condiciones de organizar el negocio sobre bases racionales, planificadas, que requerían no solamente organización empresarial sino fuertes inversiones de capital y técnica.

La presencia de una explotación capitalista con altas inversiones de capital, que produce valiéndose de técnicas desconocidas por los agricultores nativos no ha influido por sí misma en la economía de la sociedad centroamericana. Al contrario, se inserta como un factor disruptor psicológico, político y económico, por tratarse de un sector autosuficiente, aislado y orientado hacia el mercado externo. En Honduras, por ejemplo, las plantaciones bananeras ocupan un promedio de 30.000 obreros y empleados nacionales, que hacen el 3 por ciento de la población activa y que devengan aproximadamente

35 millones de lempiras.^{1/} Con esa masa consumidora se crea un mercado regional importante, pero que sin embargo, no forma parte del mercado nacional, ya que producen y consumen dentro de los límites del enclave, manufacturas importadas por las empresas. Los salarios de los obreros bananeros son, normalmente, mayores en un 100 a 500 por ciento con respecto al nivel de salarios del resto del país, pero el consumo se canaliza a través de las llamadas "tiendas de raya" o "comisariatos", que son empresas comerciales manejadas por la economía bananera que venden al por menor artículos y manufacturas importadas a los trabajadores y familiares, generalmente a precios favorables (se trata de artículos cuya importación no ha sido gravada con impuestos). El funcionamiento de los "comisariatos" aísla de la economía del mercado local al sector laboral mejor remunerado del país y aleja toda posibilidad de vincular la potencialidad consumidora del enclave al mercado interno, necesitado de una demanda capaz de inyectarle dinamismo.

Otro elemento depresor del mercado interno con efectos en el proceso de desarrollo lo constituye el control monopólico que directamente o por interpósita mano ejercen las empresas bananeras sobre el transporte ferroviario y marítimo. Resulta de tal situación la fijación de tarifas diferenciales que en términos absolutos y relativos coloca a los capitalistas nacionales en situación francamente discriminativa. En Costa Rica, el flete ferroviario desde cualquier punto del interior del país a uno de los puertos resulta más caro que los costos de transporte marítimo de un puerto nacional a los mercados europeos.

En Guatemala-El Salvador ocurre un fenómeno similar. La mayor parte de la producción cafetalera - un ochenta por ciento - se recoge en haciendas o empresas agrícolas situadas en la costa sur (océano Pacífico); pudiendo realizarse los embarques de este producto agrícola por cualquiera de los tres puertos situados sobre el océano Pacífico, la International Railways of

^{1/} O sea el 15 por ciento de los ingresos nacionales, calculados en 200 millones para 1950. J. Márquez, P. Vinelli y otros, op. cit.

Central América ha señalado fletes diferenciales que discriminan el peso de lo transportado en razón inversa de la longitud recorrida a fin de desviar el tráfico por Puerto Barrios, sobre el océano Atlántico, donde la Ufco. es propietaria de los muelles y de la Gran Flota Blanca, que hasta hace pocos años movilizaba la carga total de exportación. El monopolio ferroviario y marítimo desalienta al empresario local y reduce la expansión del mercado interno, no sólo por el tipo de tarifas ^{1/} que lo obligan a mayores desembolsos y encarecimiento de los costos sino porque muchas de tales vías de transporte terminaron por ser inútiles o innecesarias para el desarrollo interno y, en el mejor de los casos gravosos para los intereses de los productores nacionales.

1/ En 1915, dichas tarifas eran las siguientes, para el transporte del café: Ciudad de Guatemala a Puerto Barrios (194 millas) por mil libras transportadas, \$ 14.80

Candelaria a Puerto Barrios (331 millas) por mil libras transportadas, \$ 7.00 (Candelaria se encuentra solo a 22 millas de Champerico, puerto sobre el Pacífico).

En 1930, las tarifas para el transporte del café eran aun más altas:

	<u>Millas</u>	<u>Tarifa total</u>	<u>Tarifa por ton.-milla</u>
De Ayutla a Barrios	378	Q. 11.00	.029
De Ayutla a Ocosingo	13	Q. 6.30	.48
Guatemala a Barrios	198	Q. 11.80	.06
Guatemala a San José	75	Q. 10.00	.13

La primera información fue tomada de D. Munro, The Five Republics of Central America, p. 69, Nueva York, 1918. Y la última de Ch. D. Kepner y J.H. Soothill, op. cit. pág. 175.

¿Hasta donde la plantación bananera modificó el esquema de desarrollo de los países centroamericanos e impuso, consecuentemente, una dirección y un contenido distintos? Desestimada la posibilidad de canalizar hacia el mercado productor local el drenaje de moneda que, en forma de salarios, pagan las plantaciones a los trabajadores nativos, la participación en el consumo de la manufactura local se vió notablemente restringida a los sectores medios y altos de la población urbana. La economía del enclave no estimuló ni se vinculó a la débil economía monetaria de los países huéspedes y en la medida que tal fenómeno se produjo, se debilitó aun más las posibilidades de crear una industria local y alcanzar la diversificación económica.

Desde otro punto de vista, la alta especialización para el mercado internacional de la industria bananera desalentó el espíritu de empresa de los productores locales que disponían de poca experiencia comercial y limitados recursos de capital. En realidad, se entrelazan aquí múltiples factores que establecen un círculo vicioso cuyo resultado final es un "efecto de desgano" para la aventura empresarial.

Los grupos dominantes centroamericanos desde sus orígenes coloniales estuvieron siempre influidos por hábitos de consumo del exterior. España primero, Inglaterra y Francia en el intermedio y Estados Unidos finalmente han señalado siempre los patrones de vida a los que se aspira. Por lo tanto, al efecto depresor del mercado local que se expresa en la exportación de utilidades por parte de la empresa frutera y el aislamiento de su economía monetaria, se agrega el estímulo a la conducta de estos grupos sociales de altos ingresos que al importar sus bienes de consumo provocan un estrechamiento mayor. De modo que en el estrangulamiento del mercado local y en la falta de iniciativa empresarial no solo participan el referido efecto desalentador del enclave sino la constante remisión de ingresos al exterior por parte de los grupos locales dominantes.

Otra manera de obtener beneficios por parte de los países huéspedes del enclave podría haberse derivado de algún tipo de tributación fiscal, ya sea directamente en forma de impuestos a la exportación e importación o de manera disimulada, a través del control de cambios o algún sistema de cambios monetarios preferenciales. La plantación bananera fue establecida de manera

inequívoca, con la más amplia libertad de importación y exportación en el período de su constitución y que hemos definido como la etapa del optimismo en la prosperidad potencial de los recién llegados, que aportaban a la región un espíritu de empresa, formas de organización económica y técnica desconocidas. Al exceptuar del pago de impuestos o cualquier otro tipo de gravámenes a todos aquellos bienes y materiales que tuvieran relación con la industria de exportación, con el pretexto de facilitar la instalación de nuevas fuentes productivas, el Estado sancionó legalmente una situación de privilegio que ha tenido efectos inhibitorios frente a los nacionales y con respecto a la propia actividad estatal. De todas las condiciones que favorecieron el establecimiento de las plantaciones bananeras, la libre exportación de utilidades (que no solo adopta la forma de repatriación de ganancias sino de capital) y la libertad de importación-exportación son dos rasgos que tipifican en Centroamérica, el funcionamiento de una economía de enclave.

La modalidad de ese funcionamiento facilita por ejemplo que las transacciones internacionales se hagan al nivel del enclave mismo y no por los canales - legales e institucionales - del Estado. En Honduras, las compañías bananeras (y sus subsidiarias) exportan e importan no a través de operaciones de compra y venta bajo el control del Estado, "sino solamente por ajuste de cuentas dentro de las mismas compañías, como transferencias entre unidades filiales de una estructura corporativa bien integrada".^{1/}

Una situación similar - excepción de impuestos de importación y transacciones internacionales directas - existe parcialmente con sanción contractual en Costa Rica y Guatemala. En situación tal, funcionando la estructura económica del enclave a través de canales organizativos propios y ajenos a los del Estado, resulta difícil e inseguro cualquier proyecto de desarrollo o bien, limitado desde la partida por aquellas irregularidades; y no permite además conocer el volumen exacto de las importaciones nacionales

^{1/} J. Marquez, P. Vinelli, A. Mc.Leod y J. González del Solar, op. cit. pág. 11 y sgs.).

ni determinar las ganancias o utilidades expatriadas o retenidas en el exterior, o contratar las inversiones netas o las desinversiones de tales compañías. En Honduras, por ejemplo, fue difícil el cálculo exacto de la balanza de pagos y la contabilidad de su comercio exterior por muchos años.

Los estados centroamericanos no están en posibilidad de conocer cuál fue en el pasado el monto de la expatriación de capital hecha por las empresas bananeras y aun hoy día continúan llevando el sistema de la "doble contabilidad"; una que exhiben en el país huésped y otra, la que se ajusta a las leyes de la metrópoli. El enclave bananero importa por cuenta propia materiales y manufacturas bajo el amparo legal y ciertamente no constituyen un gravamen sobre la balanza de pagos del país, ya que se realiza en moneda extranjera en manos del enclave; sin embargo, existe por lo menos el beneficio de la duda de que todo lo importado sirva directamente para el funcionamiento o ampliación de la industria.

El Estado nacional no puede, en esas condiciones, tener en sus manos todas las herramientas indispensables para promover el desarrollo, o al menos, ejercer control sobre la marcha de la economía del país; en una palabra, para ejercer soberanía dentro de sus límites territoriales. La frontera nacional y la geográfica, en tal situación, no coinciden.^{1/} ¿Puede hablarse de la existencia del Estado en condiciones de enajenación parcial de la soberanía política? ¿Sumado a la serie de irregularidades expuestas se evidencia solamente un conjunto de anacronismos jurídicos o una constitución defectuosa del Estado que ha podido funcionar sin ejercer su plena autoridad dentro del ámbito espacial institucional?

Al analizar el esquema de desarrollo resultante en Centroamérica, modificado a partir de la constitución de enclaves bananeros en Guatemala, Honduras y Costa Rica no basta señalar los efectos en el sólo nivel del mercado local sino además tratar de entender como los grupos internos con su dinámica propia, favorecieron y/o se acomodaron a aquella situación.

^{1/} J. V. Levin, op. cit.

La mano de obra que pasó a depender de la industria de exportación fue reclutada por medio de mecanismos económicos, produciendo así en la zona los primeros grupos de obreros rurales; ya ha quedado establecido que la economía de la hacienda cafetalera necesitó echar mano de recursos extraeconómicos para asegurarse una oferta constante de trabajo especialmente en los momentos críticos de la cosecha; o sea una extendida masa de campesinos que viven casi dentro de una economía de subsistencia o participando en la producción de la hacienda a través de relaciones de servidumbre y un sector, relativamente poco numeroso, de obreros agrícolas en la plantación bananera, que se mueven dentro de relaciones capitalistas, pero sin que constituyan focos de modernización por la estructura propia del enclave.

Debe decirse brevemente que las diferencias entre la hacienda y la plantación, en un nivel capitalista cualitativamente diferente, alcanzan otras dimensiones y tienen otras consecuencias; las relaciones de ambas con la estructura económica nacional son distintas, como se ha esbozado en páginas anteriores y es a partir de tales diferencias que pueden comprenderse las modalidades resultantes en el desarrollo de los países centroamericanos.

La inserción del enclave bananero en una economía de exportación, vale decir, el apareamiento de una industria exportadora, que por la inversión que representa, su alto grado de especialización y por ser extranjera tendía a ser autónoma y autosuficiente ^{1/} en una sociedad que ya dependía para su funcionamiento de un producto agrícola de exportación, pasa a reforzar la orientación hacia afuera, a subrayar la naturaleza agrícola de la producción nacional y a reforzar la dependencia de los mercados mundiales.

Los intereses bananeros se constituyeron en factores económicos y políticos locales dentro del proceso histórico de reordenación del sistema mundial de dependencia. La actividad económica del enclave se proyecta más allá de sus propios límites por el control directo encubierto pero siempre efectivo, de los únicos medios de transporte existentes en esa época, es decir, los ferrocarriles, cuya prolongación funcional la constituyen los muelles portuarios y las compañías subsidiarias de transporte marítimo.

^{1/} S.W. Mintz, La Plantación y la Reforma Agraria, U. de Yale, R.I.S.C. 2a. época, 201 2. N° 1. Unión Panamericana, Washington, D.C.

Los intereses generales de la industria bananera, ya sea para establecerse, para asegurarse ventajas en la etapa inicial competitiva o para consolidarse en forma monopolística recurrieron a medidas extraeconómicas de la más variada naturaleza.^{1/} En Centroamérica participan en el juego de intereses de los grupos locales de poder cuya expresión política se traduce en desorden institucional, pugnas partidarias y períodos más o menos prolongados de dictaduras. La significación del enclave bananero en el esquema de desarrollo trasciende por ello los meros límites económicos y se proyecta en el orden social y político. Socialmente no sólo en el aspecto ya referido de la mano de obra sino en el apareamiento de algunos grupos sociales de alto ingreso ligados o no directamente a la industria frutera, (funcionarios, y empleados, profesionales y técnicos, etc., indirectamente como los hacendados y comerciantes vinculados al negocio). Este grupo social adopta básicamente hábitos y valores foráneos. Este sector correspondería a lo que Levin llama "el grupo de los que remiten ingresos al exterior" con motivo de importaciones de artículos de lujo que, junto a la repatriación de utilidades del enclave, coadyuva a la depresión del mercado productor local.^{2/} La significación en el orden político está dada por las circunstancias y modalidades que adoptan las concesiones acordadas por el poder local. En efecto, el hecho real es que no se trata de "enclaves coloniales" sino "enclaves de naciones" lo que supone la presencia de una clase políticamente dominante en el nivel local^{3/} y por lo tanto en aptitud de ejercer tal papel en el momento de iniciarse la

1/ Las plantaciones comerciales, dice Mintz, se vieron envueltas en asuntos políticos desde sus orígenes, como representa formas de organización superior en zonas poco desarrolladas, a fin de mantener una producción continua, deben contar con estabilidad local y asegurar así acceso al mercado. S. W. Mintz, op. cit.

2/ Jonathán V. Levin, op. cit. págs. 198 y siguientes.

3/ Véase F. H. Cardoso, El proceso de desarrollo en América Latina, citado.

constitución del enclave bananero. A partir de la consolidación de estos intereses las relaciones con el Estado huésped pasan a ser decisivas; las conexiones con la sociedad local, establecidas en el nivel de la economía en la contradictoria forma de independencia, en tanto que industria exportadora e integración, en tanto que concesionaria de servicios públicos vitales, se expresan en el plano político por una consolidación de la dominación de la oligarquía terrateniente, a la que factores de poder situados en el exterior contribuyen de esta manera a prestarle apoyo y eficacia.

La dominación que se expresa en una falta o pérdida de control sobre aspectos vitales de la economía del país subdesarrollado tienen una manifestación maximizada en el plano político. Las condiciones o modalidades en que se establecen las diversas concesiones realizadas por los grupos políticos dominantes no habla por sí misma de la dependencia resultante, como las que se encuentran expresadas en el funcionamiento diario del enclave hasta el período posterior a la segunda Guerra Mundial. En el momento de la concertación de tales concesiones los grupos políticos carecían de la experiencia histórica derivada de una situación de dependencia; sucesivamente, esa situación va adoptando modalidades nuevas que cristalizan con un tipo de alianza entre los intereses terratenientes y bananeros, que sella la suerte del Estado nacional y de su desarrollo futuro. De tal alianza depende en buena medida la estabilidad institucional que a veces se ve alterada por una pugna inter-bananera ^{1/} o por frustrados intentos nacionalistas por modificar el status quo.

^{1/} En Honduras, se dice que la Cuyamel apoyó a los "liberales" y la United Fruit Co. a los "conservadores"; en 1924, una desastrosa guerra civil entre ambos bandos políticos se desató teniendo como mar de fondo la legalización de las "líneas clandestinas" de la Cuyamel y el control del Ferrocarril Nacional. En otras oportunidades, la pugna entre el Ejecutivo y el Parlamento expresaba la rivalidad entre ambas empresas, según relata W. Krehm en su libro citado. Cuando en 1932 ambas compañías se funden en una sola se logra la estabilidad política, con un régimen que se prolongó hasta 1949.

Las modificaciones del esquema de desarrollo son por lo tanto complejas y multidimensionales; a las que se han mencionado habría que agregar finalmente las que guardan relación con los términos de las nuevas concesiones suscritas con posterioridad a la crisis del 30 y que en esencia autorizan el traslado de los intereses bananeros a la costa del océano Pacífico en Guatemala y Costa Rica y un cambio de zona, dentro de la costa atlántica, para Honduras.^{1/} En ocasión de tales acuerdos se puso a prueba la capacidad negociadora de la oligarquía terrateniente centroamericana; la evaluación de tres decenios de actividad en las plantaciones bananeras y, paralelamente, de la administración y control de ferrocarriles, muelles y puertos podía apuntar a nuevos términos contractuales en que se corrigieran las anomalías jurídicas y las desventajas económicas. Pero la crisis del 29-30 había provocado, tal como se apunta más adelante, desocupación en el campo y otros problemas económicos. De ahí que los nuevos convenios no sólo consolidaron a la industria bananera como enclave sino que ampliaron su control sobre los servicios públicos y obras de infraestructura, es decir, cobraron mayor influencia en el ámbito de la economía nacional.

^{1/} La Trujillo Railroad Co. Subsidiaria de la Ufco, a consecuencia del mal de Panamá (Sigatoka) se trasladó en 1942. En Costa Rica se concertaron acuerdos con la Ufco. en 1930 y en 1938; en virtud de este último, la compañía bananera abandonó sus plantaciones en el Atlántico, y se asentó en una extensa región del océano Pacífico. En Guatemala, el traslado a la costa sur fue autorizado por una concesión de 1934, en la región de Tiquisate a la Compañía Agrícola, subsidiaria de la Ufco.

III. LAS DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD AGRO-EXPLORADORA Y LA CRISIS MUNDIAL DE 1930

1. Los problemas monetarios

De los problemas suscitados en el marco de las potencialidades de crecimiento de una economía exportadora hablan muy claro aquéllos que se relacionan con el desorden monetario, fiscal y cambiario que Centroamérica padeció durante largos años y que limitaron por una parte en grado no esclarecido aún el desarrollo económico y por otra, expresan con bastante claridad el enfrentamiento de intereses de los actores y de los grupos sociales locales. Más específicamente, el análisis de las causas y consecuencias de los desarreglos del mercado interno provocados por una situación crónica de "desorden" monetario y de sus efectos en el orden social contribuye a precisar una modalidad de existencia del capitalismo en estos países subdesarrollados. Sin embargo, ¿estos fenómenos de desarreglo monetario deberían ser vistos como una manifestación de incapacidad de los grupos dirigentes para ordenar de manera eficaz el funcionamiento del sistema económico, o quizá expresan más bien una ausencia de condiciones estructurales para alcanzarlo, derivadas de la situación misma de economías exportadoras? ¿El hecho mismo de hablar de "desorden" no apunta a una desviación de posibles pautas normales de desarrollo en circunstancias en que tal vez resulte más válido considerarlo como una etapa de la economía doméstica en correspondencia a una forma o modalidad del desarrollo en los países dependientes?

A pesar de las enormes riquezas minerales explotadas y aprovechadas por los conquistadores españoles (especialmente oro y plata), la administración colonial tuvo siempre dificultades monetarias seguramente porque el flujo

de metales preciosos que se iniciaba en sus colonias terminaba generalmente en las Casas reales inglesas de acuñación. Las penurias de aquella administración se acentuaron en los primeros decenios de la guerra civil y la anarquía de la época independiente.^{1/} Cuando cristaliza la inserción en el mercado mundial, las dificultades monetarias cobran otra significación y en la medida que aumenta la necesidad de corregir tal situación, se hace más difícil la posibilidad de lograrlo; lo primero, por la potencialidad derivada del comercio de exportación como fuente de divisas para financiar las importaciones y la misma producción interior; lo segundo, por los intereses de los agricultores, opuestos a toda reforma en el nivel de los cambios internacionales, y que encontraban eco en la dinámica propia del Estado "liberal", en cuyo seno aquellos intereses eran determinantes.

Quando se habla de problemas monetarios no se da paso, sin embargo, a su significación cabal, pues con ello se alude no sólo al fenómeno de la disminución del circulante y a su constante desvalorización, sino a sus efectos en el nivel del aparato del Estado (penurias fiscales que se manifiestan en déficit presupuestarios o incapacidad para realizar sus compromisos, etc.), de los particulares (alza de precios y pérdida del valor real de los salarios) y de los grupos ligados a la economía agrario-mercantil (inseguridad en las operaciones por el fluctuante tipo de cambio, dificultades en la compra de giros, etc.).

^{1/} Los "macacos" o moneda macuquina - trozos irregulares de plata elaborados en forma grosera y con el cufio a veces ilegible - fueron la moneda metálica corriente en Centroamérica durante más de 300 años; autorizados unas veces, de manera ilegal otras, empezaron a declinar en 1850 y en la década del setenta desaparecieron finalmente de la circulación. El último país donde se utilizaron fue en Guatemala.

Todo ello, suponemos, expresa típicamente a partir de la vinculación con las economías centrales, uno de los numerosos efectos producidos por el encuentro entre dos sociedades cuyos sistemas económicos están en diverso grado de desarrollo y realizan funciones diversas. ^{1/} O sea, el hecho de que los países más desarrollados fueran hacia el patrón oro en condiciones de abundancia de la plata tendía a abaratar el peso plata en términos de oro y, en esa medida, a causar fuertes oscilaciones en los precios. Al depender las importaciones de la tenencia de moneda con respaldo fuerte en una economía cuyo mercado local reducido se maneja con monedas con respaldo débil o inexistente, la sociedad local no podía en base a esfuerzos aislados, ordenar sus sistema monetario. La historia de los diversos intentos por superar esta situación se encuentra relacionada estrechamente con la de los préstamos ingleses, primero y norteamericanos después, que aparecen en última instancia como factores depresores de todo intento estabilizador.

La deuda pública y por su cuantía, la externa, contraída en ausencia de propósitos desarrollistas y aplicada a finalidades momentáneas de la administración fueron como un peso muerto que retrasó o anuló las sucesivas intentonas por alcanzar la estabilidad monetaria y fiscal.

En realidad, los países centroamericanos hicieron esfuerzos desde 1870 aproximadamente por reorganizar su sistema fiscal y monetario, apoyándose en la tributación al comercio exterior y en los estancos e implantando un sistema dual de patrón oro y plata con vistas al mercado externo e interno respectivamente. Los pasos y las causas que

^{1/} El bimetalismo hizo crisis en esta región justamente en la época de auge de las exportaciones de café y la plata, desvalorizadas cada vez más, perdía en el mercado mundial su condición de dinero; y hay que decir que el patrón plata era el corriente en Centroamérica.

condujeron a su debilitamiento o fracaso no corresponde analizarlas aquí. Lo cierto es que por las vicisitudes del comercio exterior, los intentos por acuñar y circular moneda fuerte sólo sirvieron para apresurar su emigración; el Estado, en consonancia con la filosofía que lo inspiraba, cedió a los particulares la vital función de la emisión monetaria y para mantener su posición, aceptaba el juego especulativo cuyo punto final era el pago de impuestos y contribuciones en moneda sin valor. Con una base financiera debilitada constantemente, el círculo vicioso se cerraba con las nuevas emisiones sin respaldo autorizadas por el mismo Estado, lo que no hacía sino aumentar la espiral ascendente.

En Guatemala, hasta 1900 la principal moneda metálica fue de plata, porque las onzas de oro acuñadas en 1875 habían desaparecido completamente en 1880.^{1/} Los primeros billetes de banco fueron emitidos por el Banco Nacional de Guatemala, fundado en 1874-76 y constituido con el producto de las ventas de las propiedades de la Iglesia;^{2/} y éste, junto con los Bancos fundados posteriormente fueron autorizados a emitir billetes (papel moneda) que se convirtieron paulatinamente en irredimibles hasta que en 1897 se decretó su curso forzoso. En esta época desaparece la moneda de plata. "La inflación y la depreciación continuaron hasta tal punto que las monedas de cobre y níquel salieron de la circulación" con rumbo a México, Estados Unidos

^{1/} Sobre la historia de los problemas monetarios centroamericanos véase, entre otros, a Young, John P., "Central American Currency and Finance", Princeton University Press, 1925.

^{2/} En años sucesivos se fundaron el Banco Internacional (1877), el Banco Colombiano (1878), el Banco de Occidente (1881) propiedad de los terratenientes de la zona occidental del país; el Banco Agrícola-hipotecario (1894), el Banco de Guatemala (1895) y el Banco Americano (1895).

y los otros países centroamericanos.^{1/} La reforma monetaria de 1924-26 que creó la actual moneda (el quetzal, en paridad con el dólar) puso fin a sesenta años de depreciación monetaria.

En Costa Rica, las dificultades fueron similares y la instauración del patrón oro en 1900 coincidió con una de las crisis cíclicas de peor efecto en el comercio de exportación. Resulta ocioso decir que con el auge de las exportaciones de café se incrementaban las importaciones de manufacturas y otros bienes; pese a tener exportaciones crecientes, el patrón de cambios en Costa Rica disminuía el valor real de éstas y aumentaba el de las importaciones, y el país tenía constantemente saldos desfavorables^{2/} aunque para producir tal resultado también se conjugaba

^{1/} J.P. Young, *op. cit.*, pág. 123 y sigs. El respaldo del papel circulante también fue disminuyendo en los dos primeros decenios del presente siglo y, en 1921, la reserva metálica era inferior al 0.1 por ciento del total. El valor oro del peso descendió obviamente y de quince centavos que tenía a principios de siglo, pasó en 1921 a oscilar entre centavo y medio y dos centavos con respecto al dólar.

^{2/} En el decenio 1883-1893, por ejemplo, el país tuvo una balanza comercial cuyos saldos desfavorables son esencialmente de índole cambiaria; en el cuadro siguiente se da el valor de las exportaciones e importaciones en miles de pesos, plata y oro respectivamente y el tipo de cambio.

Año	Exportaciones		Tipo de cambio	Importaciones (Oro)	Saldo
	Pesos	Oro			
1883	2.4	2.0	18%	2.1	- 0.1
1885	3.2	2.5	30%	3.5	- 1.0
1887	6.2	4.6	33%	5.6	- 1.0
1889	6.9	4.5	52%	6.3	- 1.6
1891	9.6	6.1	58%	8.3	- 2.2
1893	9.6	4.2	125%	5.8	- 1.0

Cuadro preparado por el autor y datos obtenidos en "Resúmenes Estadísticos 1883-1893", Dirección de Estadística, San José, 1895.

el servicio de la deuda externa y otros factores, como las importaciones generalmente estimuladas por los hábitos de consumo de la "aristocracia" cafetalera.^{1/}

En 1922 se readoptó el patrón oro a un tipo de cambio del 400 por ciento con respecto al dólar, pero los intentos por encontrar respaldo metálico al volumen del circulante no fueron logrados y una Caja de Conversión que emitía moneda sólo contra entrega de oro o divisas extranjeras tuvo que entrar en liquidación, perdiéndose todo el nuevo esfuerzo estabilizador. Un nuevo intento no logró completarse en 1932 y no fue sino hasta 1937 que se realiza una amplia reforma monetaria y bancaria, sitúa al Colón, la moneda nacional, a un tipo de cambio estable del 475 por ciento con respecto al dólar y centraliza en un Banco las operaciones correspondientes.^{2/}

Pero los países donde la base económica del Estado era más débil como Honduras y Nicaragua, los problemas fiscales aparecen tan confundidos con los de la circulación monetaria que hacen de su solución un intento que se prolonga por casi un siglo; en ambos, se conjugaron claramente dos de los factores más constantes en la modelación de la vida institucional centroamericana: la inestabilidad política interna y en gravitación de intereses económicos y políticos extranjeros. En Honduras, estos intereses se manifiestan al nivel de la empresa privada; en Nicaragua, aparecen expresando preocupaciones político-estratégicas

1/ Durante muchos años del último período del siglo XIX, la Empresa del Ferrocarril enviaba remesas a Inglaterra cobrándole al gobierno local en oro, en vez de moneda nacional; el pago de la deuda externa en Centroamérica debió hacerse siempre en moneda oro.

2/ En Costa Rica, como en el resto de países centroamericanos, la espiral fue estimulada por la mala situación fiscal que empujaba al Estado a emisiones sin respaldo y a empréstitos internos desordenados. Para algunos de tales detalles véase el tantas veces mencionado estudio sobre la Economía costarricense, de Rodrigo Facio, del cual se ha tomado lo anterior.

de uno de los poderosos polos de poder internacional.^{1/}

El problema en Honduras, consecuentemente con lo anterior, ha sido la nacionalización de su moneda local; el sistema monetario establecido en 1879, basado en el patrón plata, constituyó el intento más serio para poner término a la circulación (legalizada) de moneda extranjera; medio siglo después, con la reforma de 1931, se hizo un nuevo intento por erradicar el uso de monedas extranjeras en operaciones de mercado interno, creándose el Lempira, que es la moneda actual.^{2/} En 1919 se sancionó legalmente una situación que de hecho venía operando años atrás, cuando un decreto gubernamental reconoció al dólar norteamericano como moneda de curso

^{1/} Desde 1909, salvo una breve interrupción, hasta 1925 Nicaragua estuvo ocupada militarmente por la infantería de Marina norteamericana; desde el Siglo XIX, la posibilidad de abrir un canal interoceánico interesó a diversas potencias extranjeras; el tratado Clayton-Bulwer alejó toda posibilidad para Inglaterra y el Brayn-Chamorro (1913) aseguró una concesión canalera a perpetuidad para los Estados Unidos.

^{2/} En la década del sesenta del siglo diecinueve circulaba con la sanción legal de las autoridades locales, monedas de El Salvador y Nicaragua y clandestina pero abundantemente, las de Guatemala, Perú y Chile. La aludida reforma de 1879 no dio los resultados esperados porque la acuñación no fue nunca suficiente; problemas de este tipo fueron crónicos en el país; en la primera década de este siglo se realizaron nuevos intentos por estabilizar la circulación de un tipo de moneda de plata, pero las fluctuaciones de precios de este metal, determinaron que en 1916, año de la Primera Guerra Mundial, la moneda emigrara ineludiblemente a consecuencia del aumento de su valor.

corriente^{1/} situación que continuó en el período de la postguerra, ya que las provisiones de 1931 no pudieron completarse como consecuencia de la crisis mundial de esa época; ante la imposibilidad de acuñar moneda con respaldo suficiente, el gobierno se vió obligado a importar moneda norteamericana que para 1950 ascendía nuevamente a un 70 por ciento del total circulante;^{2/} en los años posteriores, el Banco Central ha venido sustituyendo la moneda extranjera por el Lempira, ahora con suficiente respaldo para asegurar el éxito de la reforma.

^{1/} En vista de que el dólar era aceptado por el público en sustitución de la desvalorizada moneda local, escasa por añadidura, el Departamento del 24/1/1919 legalizó tal situación, fijando una proporción de dos pesos por un dólar, lo que significó de facto la adopción del talón oro. La situación fue igual tanto antes como después de tal medida, pues el dólar sólo se utilizó plenamente en la región del litoral atlántico (donde el enclave bananero es dominante) siendo escasa su utilización en la ciudad de Tegucigalpa y totalmente inexistente en las extensas regiones del interior del país, donde se tenía que recurrir aún a mediados del siglo veinte, a meras operaciones de trueque. Para algunos pormenores de este problema, véase A.N. Young, "Reforma Financiera en Honduras", Tegucigalpa, Honduras, 1921, págs. 49 y sigs.; M. Tosco, M. Hermann y otros, "Deuda Pública de Honduras" editado por el Banco Central, 1952, así como el Primer Informe de esa Institución, junio 1951.

^{2/} "El sistema monetario de Honduras hasta 1950", 1a. Memoria del Banco Central, Tegucigalpa, 1951.

La desvalorización de la plata también frustró el intento en 1871-72 de contar con una moneda con suficiente respaldo en Nicaragua; el desorden y la desvalorización fueron siempre la tónica de los gobiernos conservadores primero, y del régimen liberal de Zelaya, después. Las dificultades fiscales del Estado, se agravaron con la lucha política interna, que obligaba a constantes empréstitos en el exterior.^{1/} En 1888 se crea un banco comercial (el Banco de Nicaragua) con autorización para emitir billetes, que desde 1893 se declaran de curso forzoso. A partir de 1894 el Banco se transforma en sucursal del London Bank of Central America,^{2/} medida que parece ser el antecedente de una inexcusable práctica de transferir a intereses extranjeros el manejo de instrumentos e instituciones nacionales. En 1912 se funda el Banco Nacional de Nicaragua, constituido según las leyes y con domicilio en el Estado de Connecticut,^{3/} situación que sólo terminaría treinta años después. Las dificultades que ocasionó la crisis mundial de 1929 y sucesivos problemas internos han ido desvalorizando el Córdoba y en 1935 se autorizan dos tipos de cambio que se unifican en 1945 en un 500 por

- 1/ Sucesivos empréstitos a Inglaterra determinaron un endeudamiento al exterior desde 1865; la deuda inglesa se terminó de pagar en 1961, pero desde 1904 el país ha contratado empréstitos con banqueros norteamericanos.
- 2/ Ahora llamado Banco de Londres y Montreal; éste al igual que otros bancos extranjeros en Centroamérica alzaban los tipos de cambio sobre los giros al exterior, con el pretexto de escasez de numerario y manipulándolos a su antojo contribuían a la exportación de la plata.
- 3/ Este Banco en realidad no tenía nada de "nacional"; con 100.000 dólares de capital suscrito, el 51 por ciento de las acciones quedó en manos de los banqueros norteamericanos y el 49 por ciento del gobierno de Nicaragua; en 1913 se crea el córdoba, actual moneda del país, a la par del dólar, en momentos en que el tipo de cambio estaba a mil doscientos pesos por un dólar. Para lograr la conversión monetaria total se prestó millón y medio de dólares a los banqueros Brown Brothers y Co. y J.W. Seligman y Co., Véase Luis Cuadra Cea, "Aspectos históricos de la Moneda en Nicaragua", ed. Banco Central de Nicaragua, 1963.

ciento. La nacionalización de la moneda en Nicaragua fue realizada en medio de una especulación ventajosa para los intereses foráneos.

Esta referencia a algunos de los problemas monetarios y cambiarios que afectaron a los países centroamericanos durante casi toda la primera mitad del presente siglo, exhibe la persistencia de un desarreglo estructural frente al cual los intentos de los grupos gobernantes resultaron disminuidos o frustrados por el juego ingobernable de las fuerzas del mercado internacional. La alternativa de una acción vigorosa del Estado era ideológicamente imposible en aquella coyuntura histórica y por el contrario, los intereses creados de los grupos sociales dominantes, la estructura institucional y hasta el mismo funcionamiento del poder público descansaban en las potencialidades del comercio exterior.

Para la época de la Primera Guerra Mundial el ciclo económico basado en las exportaciones de café y/o banano (y más irregularmente algodón y azúcar) había experimentado algunas etapas de crisis y la bonanza de los buenos precios internacionales demostró ser sólo un punto temporal en las violentas oscilaciones de los mismos. Es decir, la economía monoexportadora había tenido oportunidad de experimentar junto a épocas de auge, prolongadas etapas de depresión y crisis y de mostrar los riesgos y debilidades a que estaban sujetas las sociedades nacionales en su proceso de desarrollo.

Los problemas derivados de una constante desvalorización de la moneda (que seguía los lineamientos clásicos del bimetalismo - en teoría - y del talón plata - en la práctica) fueron agudizados con motivo de tales crisis, cuando el poder público para hacerse de fondos, autorizaba a los particulares a emitir billetes sin el respaldo suficiente. La lentitud con que se puso término a esta situación no debe ser, sin embargo, juzgada sólo como el efecto incontrollable en

el nivel nacional de las fluctuaciones del mercado externo sino también como parte del juego de intereses locales de la economía agrícola-comercial; los grandes cafetaleros (y en general todos aquéllos que se vinculan directamente al comercio de exportación) se beneficiaban con el pago en oro de sus productos.

El medio siglo o más de depreciación constante de la moneda afectó a importantes grupos sociales, y fortaleció a una minoría, entre los que se cuentan los cafetaleros exportadores, los banqueros y los intereses fincados en las plantaciones bananeras.^{1/}

Los empleados, obreros urbanos y otros, se mantuvieron en constantes dificultades, de las que eran ajenos los campesinos esencialmente porque vivían dentro de un mínimo imposible de reducir más. Hasta la década del 30 en las zonas con predominio de la hacienda cafetalera, los propietarios establecieron el sistema de pagos de la parte monetizada del salario con fichas y comprobantes de latón e aún simples vales firmados que tenían libre circulación en los mercados ~~regionales, campesinarios~~ los comerciantes por el crédito de que ~~gozaban~~ localmente los terratenientes.^{2/}

^{1/} "Durante la mayor parte de la última mitad del siglo los asalariados se han encontrado continuamente ante la difícil situación de tratar de nivelarse según el creciente costo de la vida, recibiendo siempre un poco menos de lo que les corresponde - dice John Parke Young y agrega - y ello explica en parte el favor de que goza el actual sistema (se refiere a la desvalorización del peso nacional) entre la clase de los finqueros y patrones". J.P. Young, *op. cit.*, pág. 129.

^{2/} En Guatemala, los únicos que aceptaban las monedas sudamericanas - sinónimo de la máxima depreciación - eran los indígenas; una importante conquista laboral de la década del cincuenta en toda la región fue la prohibición del pago de los salarios con "vales", "fichas" o comprobantes del propietario.

Para pagar los saldos internacionales, los comerciantes e importadores estaban sujetos a tipos de cambio que variaban con rapidez, lo que aparejaba tanto la contracción del comercio, como aumentos en los precios, que se trasladaban siempre al consumidor.

En el sector de plantaciones bananeras, la especulación era mayor al posibilitarse internamente el manejo de moneda fuerte y de pesos nacionales. En Honduras, las empresas bananeras han sido hasta la fecha reciente la fuente principal en la provisión de divisas para el Estado. Con su sistema bancario paralelo,^{1/} se aseguraba el enclave frutero tanto un amplio margen para una desenfrenada especulación, así como un elemento de presión política. Los intereses bananeros desde comienzos de siglo intervienen o como acreedores o como garantes de los préstamos estatales.^{2/}

En Costa Rica el enfrentamiento entre importadores y exportadores con motivo del nivel de cambios al exterior (del Colón) fue más nítido y su fijación por parte del Estado desencadenó alguna inestabilidad política. Fue en tal oportunidad que apareció evidente que los intereses del grupo exportador se habían dissociado objetivamente de los del conjunto de la sociedad y emergían como un obstáculo al esquema de desarrollo que por tanto tiempo había nutrido las aspiraciones de los más diversos sectores sociales. En Guatemala y El Salvador, donde el margen de maniobra permitido por los grupos dominantes ha sido tradicionalmente menor, el enfrentamiento de intereses condujo a una situación regresiva en la actividad económica y en definitiva a un estancamiento virtual. En Guatemala, por ejemplo, por tratarse de

1/ El Banco Atlántida, fundado en 1913 y propiedad de la Standard Fruit and Steamship Co., con sus 6 sucursales en toda la costa atlántica entregaba divisas extranjeras al Estado a cambio de moneda nacional para pago de sus planillas.

2/ M. Tosco y otros, *op. cit.*, pág. 17 y sigs.

un aparato de poder fuertemente influido por los intereses cafetaleros, el enfrentamiento entre el Estado y los banqueros con motivo de la tasa de conversión evitó por casi dos décadas la solución del problema y provocó las primeras manifestaciones de descontento popular.^{1/}

^{1/} "Mientras más alta fuese la tasa escogida, más bajo sería el valor correspondiente al peso y más barata resultaría la reforma para el gobierno. Los bancos y los exportadores preferían una tasa tan baja como fuese posible, porque la deuda del gobierno con ellos alcanzaría entonces un valor más grande. A principios de 1920 se acentuó la agitación popular en pro de alguna clase de reforma habiéndose organizado en abril una manifestación pública ante la Asamblea Nacional para que se detuviera el descenso del peso". J.P. Young, *op. cit.*, pág. 150-151.

2. Efectos sociales y políticos del desarrollo "hacia afuera"

A pesar de las violentas contracciones en el mercado internacional que adoptan una reiteración cíclica, los productos centroamericanos de exportación encontraron siempre oportuna y creciente demanda. Hasta el período anterior a la primera guerra mundial se habían configurado definitivamente estas sociedades como exportadoras y un intercambio mutuo de productos agrícolas y de bienes manufacturados era el exponente de aquella situación en un nivel visible.

Pero el desarrollo de la economía exportadora no produjo en aquel momento ni posteriormente ninguna diferenciación notable en el sistema económico y social y, por el contrario, como ha quedado dicho, reforzó en algún momento postas tradicionales de dominación en el orden político y social. El flujo repentino de apreciables ganancias derivadas de la comercialización del café (y en menor grado, del azúcar y el algodón) tomó siempre de sorpresa a los propietarios, que "no provocaron ni aprovecharon" aquella situación. Al dejar pasar tales oportunidades, o aprovecharlos débilmente en el mejor de los casos, la clase propietaria centroamericana reflejaba todas las debilidades de su formación histórica y de su comportamiento ideológico.

La consolidación del enclave bananero y el fortalecimiento de la influencia norteamericana en la zona del Caribe volvieron determinante la presencia de ese polo de poder en desenvolvimiento de la sociedad centroamericana. Las posibilidades democráticas de la oligarquía cafetalera o se agotaron prematuramente o no existieron; en el plano político fueron frecuentes las crisis de consenso popular, períodos de inestabilidad generalmente provocados por la pugna interoligárquica. En Nicaragua, la pugna entre liberales y conservadores abrió las puertas, a instancia de estos últimos, de la intervención extranjera que terminó, luego de la guerra civil que protagonizó Augusto César Sandino, con la dictadura de los Somoza (1934-1952); en Guatemala, un abogado de los terratenientes - Estrada Cabrera - gobernó

despóticamente desde 1898 hasta 1920, cuando un movimiento popular encabezado por la burguesía comercial urbana lo derribó. En Honduras el conflicto de intereses bananeros da cuenta de casi tres decenios de inestabilidad política, que termina cuando Tiburcio Carías Andino se hace cargo del poder en 1931; en El Salvador ninguno de los gobiernos cafetaleros alcanza a prolongar su gestión por mucho tiempo. Tal como se indica más adelante, con la crisis del 30 la dictadura militar se vuelve una necesidad histórica para las clases dominantes, con excepción de Costa Rica que se desenvuelve dentro del juego formal de una democracia paternalista. El golpe militar de los hermanos Tinoco en 1917 apenas alteró la recíproca sucesión en el mando de un reducido número de "familias" propietarias.

El desarrollo anárquico de la economía centroamericana o propiamente, el desenvolvimiento "natural" del capitalismo en esta región escudajo, en algunos casos, o agravó en otros el complejo de problemas sociales y políticos que ya se expresaban en las etapas críticas de la economía mundial; estos problemas quedaron al descuido en la etapa de postración que se inició con la debacle de 1929-33 y terminó en el periodo de la postguerra, cuando su solución ocupó la atención de los grupos de poder dominantes y pasó a ser una exigencia de otros estratos sociales.

Se habla de un desarrollo "natural" porque en última instancia el crecimiento económico se dejó librado a los ciegos efectos del mercado, provocando desarreglos crónicos cuya regulación, al parecer, no incumbía a un Estado liberal que se limitaba a reconocer la primacía y exclusividad de las leyes de la "naturaleza", por las que se equilibran todos los valores del mercado pero tal primacía, en circunstancias que un sector importante del mercado, quizá el

En Costa Rica durante casi cincuenta años se sucedieron en el manejo del poder público los miembros de una elite agraria-comercial, conocida como "las familias" por antonomasia. La revolución encabezada por Figueres, en 1948 pretendió en algún momento terminar con aquella "alternatividad" en el poder.

decisivo, está sujeto a decisiones económicas e influencias políticas del exterior, provocaba un crecimiento anormal, descendente y de límites reducidos. Las relaciones económicas y sociales adoptaron una dinámica propia que refleja la mayor o menor medida en que aquellos vínculos de dependencia se manifestaban nacionalmente en el funcionamiento de sus instituciones, en el comportamiento de los grupos y sus relaciones entre sí y en las pautas de acción dominantes.

Una expresión particular de tales vínculos de dependencia se reconocen, al nivel de los grupos sociales dominantes, en la creencia generalizada de que los países centroamericanos (pequeños geográficamente y en tanto que mal explorados, sin importantes riquezas mineras, hidrocarburos u otras fuentes de riqueza natural) están destinados a participar en la división internacional del trabajo como simples productores especializados de un solo producto agrícola. Las actitudes derivadas de esta creencia estuvieron alimentadas hasta una época posterior a la Segunda Guerra Mundial por el hecho irrecusable de que el café financió directa o indirectamente cierto progreso económico y permitió realizar cambios o arreglos en el orden institucional que no siempre se tradujeron en efectivas medidas de progreso social. Con el colapso de 1929 en Brasil y otros países cafetaleros se desintegró la ideología de corte colonial que identificaba los intereses del país con los de su comercio exterior,^{1/} pero en Centroamérica debieron pasar dos décadas de estancamiento para que hiciera crisis aquella orientación. De ahí que los aspectos negativos o los efectos adversos propios de una economía exportadora no pudieran ser evaluados críticamente por los círculos oligárquicos, y, en esa medida, tampoco fueran alteradas las condiciones estructurales que los producían. De tal manera que la pequeña pero poderosa oligarquía

^{1/} C. Furtado, "Desarrollo y subdesarrollo", Eudeba, 2a. Ed. 1964, pág. 215.

territorio centroamericano alimentó por largos años la creencia de que el país, al que manejaban con el mismo estilo con el que administraban sus "haciendas", estaba destinado a ser un simple proveedor de café para los consumidores europeos o norteamericanos. Mantuvieron en funcionamiento una estructura de poder que les garantizaba orden social interno, mano de obra abundante y barata ✓ y una infraestructura de servicios públicos construida para tal fin; protegiendo sus utilidades en bancos o valores del exterior e invirtiéndolos en viviendas y artículos de lujo la seguridad económica y moral eran, respectivamente, completas.

La condición para aquel orden de cosas en el plano social era la existencia de una extensa mano de obra campesina, con la que se establecieron desde su partida, relaciones de servidumbre. El cultivo del café fue desde este punto de vista un cultivo colonial, ya que son escasas las posibilidades de su mecanización y por añadidura, la fuerza de trabajo humana no necesita ningún tipo de calificación. El fortalecimiento o diversificación del mercado interior o su integración en escala nacional no tenía dentro de aquella perspectiva ninguna importancia; todo el sistema podía funcionar sin cambio alguno y por un largo período de tiempo. Aun más, la posibilidad de competir ventajosamente en el mercado mundial, es decir, de traducir tales ventajas en mayores ganancias, está influida por la inalterabilidad de las condiciones locales de producción en las que el nivel de salarios es el factor de más fácil control.

✓ Las autoridades locales llegaron a juzgar que un aspecto importante de su rol de autoridad era combatir la vagancia y el ocio. "Se atendió a los agricultores como siempre, en lo referente a sus quejas sobre trabajadores fugitivos - dice un informe de un alto funcionario gubernamental - y los trabajadores que habían recibido anticipos fueron castigados y devueltos a sus anteriores patronos o a los nuevos que pagaron sus deudas. Las autoridades departamentales y municipales presentaron toda clase de ayuda a los agricultores para obtener gente trabajadora". Memoria de la Secretaría de Fomento del Gobierno de Guatemala, 1910. Pág. 86 y siguientes.

La guerra mundial de 1914-18 no afectó tanto a la región como las fluctuaciones de los precios en 1897, 1907 y 1920 ^{1/} en que toda la estructura social y económica sufrió una sacudida como consecuencia de las bruscas caídas en los precios internacionales y que tenían como efecto inmediato, moratorias y endeudamientos con respecto a los acreedores del exterior, y crisis fiscal y monetaria en el interior.

El esquema de desarrollo que tenía como base la expansión de la economía agraria estuvo condicionada por las propias limitaciones, hasta entonces ocultas, de ese sector productivo. El resultado de tales etapas de depresión fue además una creciente concentración de la tierra, proceso que de manera natural se venía operando desde medio siglo atrás. Muchos deudores hipotecarios imposibilitados de pagar sus créditos cedían sus tierras a los dueños de ingenios y beneficios cafetaleros; es esta la época en que aparece el terrateniente extranjero, especialmente alemanes y norteamericanos, que se convierten en un grupo influyente en el sector de los intermediarios exportadores ^{2/} y que en alguna forma contribuyeron con su espíritu de empresa a introducir cultivos más racionales e intensivos en la hacienda cafetalera.

Con la crisis de 1897 se abre la posibilidad de que los sectores sociales más afectados realicen una revalorización de la economía exportadora y de la estructura económica y social resultante. Los riesgos del monocultivo y el estancamiento del mercado local sin embargo solo fueron considerados de manera pasajera y ya en 1907 la crisis se manifestó internamente en una aguda escasez de artículos alimenticios, encarecimiento de productos manufacturados y abandono de algunos renglones productivos artesanales.

^{1/} Algunas de tales crisis fueron causadas por el gigantesco salto en la producción del Brasil, que aumentó en más del 50 por ciento su cosecha exportable; los precios decayeron a menos de la mitad del promedio que prevalecía al comienzo de la década del 90. V.D. Wickiser, "The World Coffee Economy", Stanford, E.E. UU. 1943 pág. 139

^{2/} Proprietarios alemanes poseían en la segunda década del presente siglo, en Guatemala, 170 fincas cafetaleras; como eran más grandes y mejor cultivadas que las de propiedad nacional (1 657 fincas) producían más del 40 por ciento del total. S.A. Mosk, "The Coffee Economy of Guatemala 1850-1918" en Inter-American Economic Affairs, Vol. 9 N° 2, 1955, publicado en "Economía de Guatemala" Vol. 6 del S.I.S. Guatemala, 1958, pág. 171

En países como Costa Rica, la depresión de 1897-1900 hizo que "toda la estructura financiera, pública y privada, se relajara; se paralizó el comercio interior y se desacreditó el talón oro, una de las más logradas expresiones del período liberal".^{1/} En el resto de países centroamericanos los efectos fueron amortiguados por el aislamiento de la economía de subsistencia en la que vegetaban los numerosos grupos campesinos y que las etapas de bonanza del comercio exterior no habían podido modificar.

No existía en aquel momento una clase social capaz de realizar una revalorización total de la economía exportadora; las dificultades se tradujeron casi siempre en crisis políticas e inestabilidad que a su vez dificultaban la adopción de decisiones que pudieran remediar desde su origen tales problemas. Los campesinos formaban una masa social sin posibilidades de organización política y conciencia social y, en los escasos centros urbanos, los estratos medios, de lenta formación, surgían condicionados y dependientes de la oligarquía terrateniente.

Sin embargo, en la etapa anterior a la Primera Guerra Mundial el sistema agrario empieza a ser cuestionado pero en términos limitados de partida por la propia visión colonial de los grupos dominantes; la alternativa era una vuelta a la "autosuficiencia de la época anterior", y no una posibilidad de desarrollo en base a nuevos productos agrícolas y a una ampliación del mercado interior.^{2/} Una proyección optimista del futuro siempre fue considerada dentro del marco de la potencialidad del sector agrario y orientada hacia la producción de artículos de consumo local. Un inequívoco fatalismo condujo a reafirmar el ciclo de crisis y dependencia en que se ha debatido Centroamérica hasta la fecha.

1/ Ver. Cap. II de "Estudios sobre la economía de Costa Rica", *op.cit.*

2/ La documentación consultada al respecto, especialmente las Memorias de los Ministerios de Agricultura y Fomento insisten en buscar nuevos derroteros a la actividad económica "en la producción de maíz, frijoles, papas, arroz, trigo, etc."

¿La posición relativamente ventajosa de la industria cafetalera, por sí misma, propuso el surgimiento de un mercado nacional y, en esa medida, retardó las posibilidades de desarrollo económico y social? ¿En qué momento del proceso puede decirse que se agotaron las posibilidades desarrollistas de la economía cafetalera o, propiamente, de la gestión productiva de los sectores sociales vinculados a ella? ¿Cuál ha sido efectivamente el ritmo y el contenido del proceso de cambio que sufrió la sociedad centroamericana desde el momento de su integración definitiva al mercado mundial hasta el instante en que la monoexportación dejó al desnudo sus debilidades insuperables? Cualquier intento de respuesta ha sido desviada tradicionalmente hacia una interpretación más general de los obstáculos históricos al desarrollo y más específicamente, dentro de un intento de establecer cuándo y cómo debieron darse las posibilidades de industrialización en Centroamérica como la alternativa viable a un esquema de desarrollo frustrado. Los críticos de la mentalidad "colonial" o "cafetalera" arrojan toda la responsabilidad sobre ésta ante el hecho histórico de que, al contrario de lo que sucedió en otros países latinoamericanos, el comercio exterior no investió dinamismo a las estructuras internas y consecuentemente, el desarrollo hacia afuera se prolongó hasta agotar toda su potencialidad, desaprovechándose las coyunturas de las dos guerras mundiales y de la crisis del 29-33 para provocar un desarrollo hacia adentro. Algunos sectores de la clase media, que alimentaron una visión crítica de la situación terminaron por embarcarse en una ideología pesimista de la situación y en esa medida, reforzaron la ausencia de dinámica para trascender aquel orden de cosas.

Es indudable que hasta 1930 los países centroamericanos habían alcanzado cierto grado de desarrollo, aunque éste haya sido desigual, limitado y con sujeción al exterior. Los vínculos de dependencia, que inicialmente puede decirse se expresaban en el plano económico, se fortalecieron cuando cobraron una plena significación política,

combinándose ambos de diversa manera en cada uno de los países centroamericanos.^{1/} Este período podría caracterizarse, desde este punto de vista, por el apareamiento del capital norteamericano en condiciones de competidor ventajoso; en realidad el capital privado extranjero que a principios de siglo se focalizó en la inversión bananera pasó paulatinamente a ocupar otros rubros productivos, aprovechando un terreno favorecido por la ausencia de empresarios nacionales que orientaban su capital y energía a la agricultura y al comercio y por la inadecuación del aparato del Estado para tomar decisiones que trascendieran los límites tradicionales de su actividad para participar activamente en la defensa del mercado nacional.

El vacío producido por la ausencia de un espíritu empresarial junto a la debilidad de los capitales locales favorecía en cierta medida que la protección de los intereses nacionales e los objetivos del desarrollo interno no se hiciese en ningún nivel efectivo. La entrega de la Empresa Eléctrica de Guatemala - expropiada con motivo de la primera guerra mundial - y de Costa Rica a capitales norteamericanos no podía evitarse en nombre de un patriotismo en abstracto.^{2/}

^{1/} En Nicaragua, toda tentativa de analizar el desarrollo resultante en los tres primeros decenios del presente siglo tiene que tomar en cuenta la huella de quince años de ocupación norteamericana que imprimió por la fuerza de tal hecho rasgos propios a su desenvolvimiento tales como el control de las aduanas, los bancos y el ejército por administradores extranjeros; Honduras, exhibe por su parte las huellas de la pugna inter-bananera, finalizada con la victoria de la United Fruit Co., sobre sus competidoras en 1930 y consecuentemente, con la gravitación de tales intereses en la vida total del país.

^{2/} Las empresas de energía eléctrica en Guatemala - de propiedad alemana originalmente - Costa Rica y El Salvador existentes pasaron a manos de inversionistas norteamericanos; en el segundo de los nombrados controlaron también el servicio telefónico; en Honduras, una compañía bananera creó las únicas fábricas de cerveza, cigarrillos, jabones, textiles, procesamiento de madera, etc.; virtualmente, los únicos medios de transporte de ese período, ferrocarriles, servicios aéreos, transporte marítimo, cables, etc. pasaron a ser administrados o fueron creados por capital de esa nacionalidad.

En realidad, debería hablarse no sólo de un vacío que vino a ser ocupado por el capital privado norteamericano sino de un desplazamiento de los intereses europeos fincados en Centroamérica aún antes de la Primera Guerra Mundial, y además, de una reorientación del comercio exterior.

Las inversiones de capital norteamericano empezaron a fincarse de manera general en algunas ramas industrializadas de la agricultura (café y azúcar) y en el control de algunos servicios públicos, en la distribución y comercialización de combustibles y otras inversiones comerciales e industriales menores.

Otro renglón importante en este orden de cosas fue la sustitución de la libra esterlina por el dólar en los empréstitos del Estado. La deuda pública así contraída nunca se aplicó a propósitos de inversión productiva y casi siempre se orientaron para la amortización de intereses atrasados o para el pago del capital; este simple cambio de acreedores no aligeró el peso de la deuda exterior sino que constituye simplemente un elemento más del juego de intereses extranjeros que se constituyeron predominantes a lo largo de varios decenios y cuya gravitación pasó a ser decisiva en la vida total de los países centroamericanos.^{1/}

La economía de exportación, ya se dijo, no fue capaz de inyectarle dinamismo al mercado interno ni aún en sus períodos de bonanza, como el que privó en la década del veinte; los costos monetarios nunca tuvieron importancia para el sistema cafetalero que se aprovechó de la

^{1/} Lo extraordinario de los gastos públicos es que el servicio de la deuda por concepto de empréstitos al exterior alcanzaba cifras relativamente altas. Por ejemplo, en los primeros años del presente siglo, El Salvador destinaba un 40 por ciento de los egresos fiscales. Ver cuadro 17, pág. 72 de H. G. Wallich, y J. H. Adler, "Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas. Un estudio experimental en El Salvador", F.C.E. México, 1949.

oferta preexistente de mano de obra semiservil y la mantuvo en tales condiciones ^{1/} casi hasta el presente.

En esa década el perfil exportador se fortaleció manteniendo casi intacta la estructura social interna y las utilidades derivadas de aquélla, imprevistas en la medida que no correspondían a una política consciente de inversiones, no fueron siempre aplicadas con propósitos extensivos, y mucho menos para elevar el nivel de salarios. Los impulsos externos provocaban ganancias inesperadas que se concentraban en pocas manos y sin que se produjese la secuencia históricamente identificable en otros países entre incremento del ingreso y de la demanda y a continuación, auge en las inversiones (más mano de obra y más salarios, etc.).

Centroamérica sólo había experimentado cambios muy lentos en su estructura social y el predominio de una elite propietaria de tierras o comercios no se veía afectado por las eventuales etapas críticas del comercio exportador en la medida en que las ganancias en la economía cafetalera no juegan el mismo rol que en la economía industrial. Tal como sucedía en otros países latinoamericanos, el elemento dinámico no era el volumen de inversiones conscientemente perseguidas y aplicadas sino la fluctuante demanda externa.

De manera general puede decirse que las ganancias de la década del 20 no fueron reinvertidas en la producción cafetalera, sino exportadas a economías más desarrolladas, pues de otra manera se hubiese acelerado el proceso de descomposición de la economía de subsistencia y se hubiese promovido la expansión del sector monetario.

^{1/} Cosa distinta sucedió en otros países cafetaleros como Brasil, donde para asegurarse mano de obra se le debió pagar el salario en moneda. "Como inmigrantes europeos - dice Furtado - los asalariados del café exigieron de entrada que sus salarios les fueran pagados en dinero y dichos salarios debieron ser lo suficientemente elevados como para atraerlos desde sus países de origen; a ese hecho se debe que la economía del café haya dado origen a un mercado interno relativamente amplio y geográficamente concentrado..." C. Furtado, "Desarrollo y subdesarrollo", op. cit., pág. 215-216.

El crecimiento intentado hasta esa época fue, en el mejor de los casos, un crecimiento extensivo y la mentalidad resultante de ganancias siempre imprevistas, fuera de todo control y sin correspondencia con la inversión o el esfuerzo planeado, limitaron los alcances de la aventura empresarial en el campo; el crecimiento "en profundidad", adentro o afuera de las zonas rurales no correspondía a la mentalidad cafetalera.

En las sociedades en desarrollo, la tasa de inversión refleja - sociológicamente - el comportamiento de los grupos sociales propietarios. La oligarquía cafetalera, influida por factores institucionales y de otro orden, aumentaba por el contrario su tendencia a expatriar sus ganancias o a consumir y a atesorar, a pesar de que en aquellas circunstancias "el agente que invierte recibe estímulos más intensos que el agente que consume".^{1/} En este círculo vicioso el punto de convergencia lo constituye un mercado local estrecho que la propia economía exportadora mantenía así para asegurarse un nivel de ganancia aceptable. En ningún momento, en efecto, los altos precios del café se transmitieron como incrementos en el nivel de salarios; la masa campesina permaneció ajena a tales oscilaciones y nunca logró organizar en este período la presión suficiente para mejorar sus condiciones de vida.

En toda la etapa preliminar de la economía exportadora los estímulos externos fueron suficientes para provocar una reorganización de la estructura agraria, expresada en el acondicionamiento de la "hacienda" cafetalera (y en menor medida, la de caña de azúcar y algodón), en una relativa modernización de sus instalaciones y cambios en aspectos como el volumen de mano de obra ocupada, aumento del sector asalariado y un crecimiento de la actividad comercial, es decir, en que se vuelve constante la importancia relativa del ingreso a que aquellos estímulos dan origen. Pero en la década del veinte, la desaprensión de la oligarquía terrateniente se correspondía con el

^{1/} C. Fariado, op. cit.

agotamiento de las posibilidades desarrollistas del café, sin que las decisiones de poder reflejaran preocupación o conocimiento de tales limitaciones. Por otra parte, la dinámica del enslave bananero, esbozada en páginas anteriores, tenía también sus propios límites en la medida en que las ganancias generadas no confluían al mercado local sino en pequeña escala. Hasta la crisis de 1929-33 tales limitaciones del desarrollo del capitalismo en Centroamérica no habían sido puestas al desnudo plenamente. La expansión del capitalismo no determina por sí mismo una propagación del sistema en todos los niveles de producción; cobra preponderancia en los sectores estratégicos y pasa a darle sentido al sistema total, pero lo modifica sólo parcial y lentamente.

3. La crisis mundial de 1929 y el estancamiento de la economía centroamericana

La crisis iniciada en 1929 se manifestó de inmediato en una brusca declinación de los precios internacionales del café y luego por contracciones en la oferta de manufacturas extranjeras, es decir, por un debilitamiento generalizado en el comercio exterior.^{1/} Con la crisis se abre en esta región un largo período de estancamiento económico y social, con efectos en el plano político; no debería hablarse de los efectos de la crisis en los términos que tradicionalmente se aplica para otros países, porque dada la rigidez estructural social, por el desaprovechamiento de las oportunidades previas a la depresión y a sus consecuencias políticas, los resultados de la depresión que afectó a las economías centrales se prolongaron en esta región durante quince años, reanimándose la actividad sólo hasta el período de la postguerra cuando volvió a alcanzarse en los aspectos más importantes, el nivel de los últimos años de la década del veinte. En el período comprendido entre 1930 y 1945 no aumentó ni la capacidad productiva interna ni se diversificó la exportación y los precios del café sufrieron durante los años del treinta el descenso más violento y persistente de toda su historia. En Costa Rica, en 1932, las exportaciones alcanzaron su punto más bajo y no recuperan el nivel previo sino hasta 1945.^{2/} En Honduras hay un ligero superavit comercial hasta 1936 en que se tornó desfavorable. Los efectos de la depresión mundial se traducen en este país en un estancamiento que va

1/ El comportamiento de la economía bananera fue distinto; paradójicamente, en 1930 Honduras obtiene la cifra record en su producción bananera, la rebaja en los precios, algunos años después, fue compensada por el incremento en el volumen exportado. Es por esta circunstancia y por el aislamiento de la economía de plantación, que existe la creencia generalizada de que este país no fue afectado sustancialmente por la crisis.

2/ En 1927, por ejemplo se exportó café por 42.4 y banano por 23.6 millones de colones; en 1932, tales cifras bajaron a 23.7 y 10.7 millones de café y banano, respectivamente. Anuario Estadístico del año 1932, Dirección de Estadística, San José de Costa Rica, 1933.

de 1931 a 1946 "afío en que por primera vez se registra un ingreso per cápita tan alto como el de 1930".^{1/} En Nicaragua y El Salvador las exportaciones fueron abatidas en un 55 por ciento promedio; en este último, los precios del café volvieron a alcanzarse hasta 1946.^{2/} Los ingresos públicos son un buen indicador del nivel en la actividad económica, ya que reflejan el consumo y/o la productividad alcanzada; en Guatemala los ingresos fiscales reforzaron en esta otra dimensión, los efectos de la crisis ya que el nivel de 1928/29 solo logró superarse en el año fiscal 1934/44.^{3/}

Los desarreglos y las alteraciones en la estructura económica fueron, sin embargo, de naturaleza distinta si se piensa en lo sucedido en sociedades con otro nivel productivo. Se supone que en las economías subdesarrolladas del tipo de Centroamérica los efectos de la crisis fueron menos violentos pero más duraderos. Lo primero se explica por la capacidad de absorción de la extendida economía de subsistencia que, tal como se apuntó, no pudo ser modificada sustancialmente ni en la década del 20, al desaprovecharse aquel período de bonanza. Las fluctuaciones previas y la depresión internacional después no podían reducir, por sí mismas, el nivel de vida de la población campesina que se encontraba en un nivel en que la economía (natural) se basta por sí misma. Aun así, como se verá, el peso de la crisis se descargó sobre los sectores populares, especialmente los campesinos. Lo duradero, en cambio, se explica por razones políticas que se focalizan en el comportamiento de los grupos dirigentes y por el tipo de medidas que tomaron o dejaron de tomar, retrasando el desarrollo o tornándolo aún más lento y desigual.

-
- 1/ R. Mondragon C., Tendencias del desarrollo económico 1925-1952, Tegucigalpa, Honduras, 1955, pág. 3-4-5; el producto territorial neto creció a una tasa promedio de 0.7 por ciento en quince años.
 - 2/ La disminución en el índice de los precios de exportación de café, para un país en el que tal producto ocupa el 80 por ciento del total de lo exportado, tenía que producir una ruina total; en 1925 tal índice alcanzó 200 puntos (promedio 1934-38 = 100) y para 1928 había disminuido a 181; en 1933 bajó hasta 73 y sólo recupera el antiguo nivel hasta 1946; veinte años después, H.C. Wallich y J.H. Adler, Proyecciones económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador, F.C.E., 1949, pág. 39-40 y sigs.
 - 3/ De 15.4 millones bajó a 8.2 en 1933/34, cifras que con leves incrementos se mantuvieron por diez años. J.H. Adler, E.R. Schlesinger y E.C. Olson, Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de Guatemala, F.C.E., México, 1952, Cuadro 15, pág. 62 y sigs.

La base financiera del Estado, crónicamente debilitada, sufrió los peores efectos produciéndose una situación de insolvencia o endeudamiento generalizado en sus obligaciones, que a su vez provocó la especulación con los recibos de la Tesorería General. El Estado impulsó una política deflacionaria que reforzó los efectos de la crisis y redujo aún más la necesidad de movilizar los recursos existentes a través de los instrumentos institucionales. Con excepción de Costa Rica, donde el Estado tomó diversas medidas de tipo social, los otros gobiernos procedieron bajo el más puro instinto oligárquico y conservador.^{1/} La política económica es en esencia una política que responde a los intereses de los grupos de poder; el margen para que tales intereses se pongan de manifiesto se reduce con motivo de la depresión y de la explosiva situación creada en El Salvador. Por añadidura, la política conservadora se vio estimulada después de medio siglo de inestabilidad monetaria y cambiaria, al alcanzarse casi en ese período la ansiada conversión monetaria.^{2/}

-
- 1/ Las medidas estatales en Costa Rica para aliviar la crisis fueron varias, tales como la implantación, a partir de 1933, de un salario mínimo en el campo, decretos de protección aduanera, la creación del Instituto de Defensa del Café. En 1938, por cierto, se suscribieron nuevos convenios con la Ufco, que permitieron elevar la tasa impositiva. En El Salvador las medidas estuvieron más bien dirigidas a salvar a los terratenientes deudores o para limitar el desenfreno especulativo realizado por los grandes propietarios. En 1933 se dicta una Ley Moratoria que anula o posterga el pago de las deudas contraídas a partir de la crisis, y se crea el Banco Hipotecario, para combatir el agiotismo. El Colón sufre su última devaluación (25 por ciento de su valor) en esta época.
- 2/ Una manifestación clásica de tal política fue la restricción inmediata del crédito bancario, de las inversiones públicas y en general de los gastos presupuestarios. Los créditos para inversiones, en Guatemala se redujeron de 28 millones de dólares (en 1929) a 14 millones (en 1944); se siguió en toda el área una torpe política fiscal deflacionaria que redujo el presupuesto; en Honduras, y Guatemala se redujeron los sueldos de los burócratas hasta en un 40 por ciento. Lo anacrónico de tales medidas es que a partir de 1938 se pasó al atesoramiento de superávit fiscales, precisamente en los años que precedieron a la Segunda Guerra. En una economía de exportación, donde las fluctuaciones nada tienen que ver con la relación entre los costos internos y externos, una teoría que subordina la estabilidad interna a la paridad externa de la moneda no puede tener aplicación. Y sin embargo, así se hizo hasta la época inflacionaria mundial de 1945.

En ningún país centroamericano había condiciones internas para pasar a la fase de desarrollo hacia adentro y el esquema alternativo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones estaba bloqueado ante la existencia de mercados nacionales pequeños y una escasez evidente de recursos financieros y técnicos. Y aunque las debilidades de la economía exportadora quedaron al desnudo se continuó transitando por el mismo camino de los decenios anteriores; en este período las contradicciones entre los intereses nacionales del desarrollo y toda la estructura agraria, con los intereses oligárquicos a la cabeza, se hacen plenamente evidentes. Pero a la crisis económica se le da un tratamiento político inspirado en la necesidad de mantener inalterable el status quo.

Los desarreglos fueron mayores en El Salvador y menos perceptibles en Honduras, aunque en toda la región condujeron a un virtual estancamiento. En aquel país la crisis agraria se tradujo en abandono masivo de los cultivos cafetaleros, desalojo de tierras y desocupación campesina;^{1/} el desempleo se propagó a las ciudades, el comercio y la administración pública debieron reducir sus actividades. En enero de 1932 estalló un levantamiento campesino en la región de Izalco, que se propagó rápidamente a toda la región occidental del país.

El gobierno militar de Maximiliano Hernández Martínez con el apoyo de los terratenientes, liquidó con ferocidad el levantamiento que costó la muerte de más de 30 000 campesinos y extendió la represión a todo el país para limitar las manifestaciones sociales de la crisis.^{2/} La rebelión campesina de El Salvador

^{1/} El Salvador es el país centroamericano más pequeño y el más poblado; un 75 por ciento de la tierra cultivable está aprovechada desde esa época; en 1930 los jornales diarios en una finca de café eran de veinte centavos oro, pero luego disminuyeron.

^{2/} "Fue una mezcla de levantamiento indio chapado a la antigua y un asalto de campesinos hambrientos salpicado, aquí y allá, con el sofisticado disfraz del comunismo - dice W. Krehm - durante tres días los peones saborearon su triunfo; los indios se batieron como leones. Cargaban contra las ametralladoras con sus machetes. Antes de que el barco norteamericano "Rochester" echara anclas en Acajutla, el general José Tomás Calderón estuvo en capacidad de asegurar que aquella ayuda era innecesaria y se jactó de que ya habían sido liquidados 4 800 bolcheviques", op. cit. pág. 25 y sigs.

repercutió hondamente en el resto de Centoamérica y alertó a los propietarios acerca de la movilización de aquellas masas que por vez primera demostraron su potencialidad política; en Nicaragua algunos sectores campesinos de la zona noroccidental, en parte acicateados por el desempleo y la miseria provocadas en 1930 prestaron apoyo activo al movimiento guerrillero de Sandino.^{1/}

El sistema de dominación que tenía sus raíces en la preeminencia de la "hacienda" cafetalera como la unidad económica fundamental entró también en crisis en la década del 30, cuando la brecha entre los intereses de la oligarquía terrateniente y aquellos que apuntaban a la diversificación de la estructura económica se hizo insalvable. La expansión de la economía cafetalera había dejado de expresar las posibilidades de desarrollo de las naciones centroamericanas; los regímenes autoritarios que, con excepción de Costa Rica, gobernaron durante la etapa del estancamiento, fortalecieron en sus manifestaciones externas la dominación oligárquica, expresada a través de gobiernos de fuerza, de medidas de violenta exclusión de la oposición política, y leyes de excepción destinadas a impedir la participación de otros grupos sociales, directa o indirectamente, en el ejercicio del poder. Pero aquel estilo violento para gobernar solo pospuso por algunos años más su modificación; el sistema hizo crisis en la época de postguerra en que se abrió un período de agitación social e inestabilidad política que liquidó en Guatemala, El Salvador y Honduras los gobiernos autoritarios (encabezados por militares) que prolongaron su gestión por casi quince años.^{2/} Cualquiera que sea el estilo aplicado en el ejercicio

^{1/} En 1927-1933, con apoyo campesino, se levantó en armas contra la presencia de la Infantería de marina norteamericana, Augusto César Sandino; aunque con motivos distintos, aquella lucha confluyó hacia reivindicaciones agrarias; el descontento en las zonas rurales se manifestó en la demanda de tierra, cuya oferta por parte del gobierno central fue uno de los motivos de la pacificación del país.

^{2/} En Guatemala, Jorge Ubico, (1931-1944); en El Salvador, Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944); en Honduras, Tiburcio Carías Andino (1931-1948) y en Nicaragua Anastasio Somoza (1933-1952); todos generales de clase media, con excepción del primero; y con excepción del último, todos derribados por movimientos populares nacionalistas, de vaga inspiración socialista.

del poder después de esta fecha, el contenido y la dirección que se le imprimió al sistema mismo es esencialmente distinto al de la época precedente. La "solución" autocrática fue el medio para hacer pagar el precio del estancamiento a los sectores populares, entre los que no sólo parecen los campesinos, sino también sectores laborales urbanos, empleados y burocratas, pequeños propietarios (comerciantes y artesanos), profesionales y, al final del ciclo depresivo, a casi todos los estratos sociales.

A partir de 1945 se amplía paulatinamente en algunos países y violentamente en otros la participación popular y la configuración de fuerzas de presión que empujan hacia un cambio que modifique sustancialmente las causas que hicieron de una crisis pasajera una situación de prolongado estancamiento. El sector modernizador de las sociedades nacionales no podrían localizarse entre los terratenientes tradicionales, en algún sentido, las víctimas menos perjudicadas por el estancamiento. La postguerra sin embargo, reavivó el comercio internacional y su breve período inflacionario elevó de nuevo a niveles óptimos los precios del café; pero un nuevo modelo de interpretación de la realidad nacional se abría paso, levantando los objetivos de la industrialización interna y la diversificación del comercio exterior como objetivo nacional. Y aunque en la práctica no se tomaron las medidas más efectivas o dentro de plazos más breves los hechos posteriores empujaron hacia la industrialización a ultranza. En la década del 50, la industrialización se convierte en sinónimo del desarrollo, modificándose en tal sentido la dinámica y la orientación de la actividad estatal, de las clases sociales y sobre todo de los factores externos de poder.

Las viejas experiencias, sin embargo, no impidieron los nuevos espejismos y una mística desarrollista se inscribe en la acción social de todos los estratos nacionales, pero especialmente de aquellos que de manera muy provisional podrían llamarse clase media emergente. El crecimiento en extensión, a lo largo de varias décadas, produjo cambios en profundidad, uno de los cuales se torna significativo en el proceso de desarrollo que cobra impulso entre 1945-50, y es el surgimiento de sectores medios urbanos, por transformación de los viejos sectores ligados a la artesanía y al pequeño comercio o por incorporación de otros a la expansión de los servicios, la burocracia pública y privada y la renovada actividad mercantil. La educación formal, estimulada

por el Estado y los nuevos roles ocupacionales (sector terciario especialmente) favorecieron este proceso. Al contrario de lo que algunas generalizaciones apresuradas pretenden, en Centroamérica el proceso de urbanización ha sido proporcional y relativamente lento, en todo caso no se ha significado por una "metropolización" al estilo de las capitales sudamericanas, en donde la migración a la ciudad ha provocado un crecimiento desmedido de un solo centro urbano.^{1/}

Los sectores medios emergen como grupos modernizadores sin tener la organización política o ideológica para hacer efectiva su presión en el plano de las decisiones de poder. Con algunas variantes la acción de las clases medias confluye con los intentos renovadores de la oligarquía terrateniente que en la postguerra pasa, rápidamente como en El Salvador o Nicaragua o forzosamente como en Guatemala, a transformarse internamente. Con el surgimiento de los estratos medios se posibilita, además, una ampliación de la participación popular y alguna modificación en la dinámica o la orientación de la actividad del Estado, cuya estructura tradicional se mantiene.

De la crítica general a la economía monoexportadora se pasó en seguida a la crítica de la estructura agraria misma y objetivos "antifeudales" se inscribieron en los programas de los movimientos populares surgidos en la postguerra. Las presiones para la modificación del sistema tradicional de tenencia de la tierra, que quince años de estancamiento habían vuelto realmente insostenible, obligaron a Guatemala a la realización de una reforma agraria que perseguía

^{1/} Existe como tendencia la migración por etapas, que se expresa en un ritmo proporcional mayor a los centros urbanos menores. Costa Rica, que hasta hace poco aparecía como el país más urbanizado, ha aumentado solamente de 24 por ciento en 1950 a 34 por ciento en 1964; Nicaragua, en cambio solo aumentó su población urbana en un 5 por ciento en 10 años y el campo absorbe la totalidad de la población que nace. Véase Desarrollo Económico y Social de Nicaragua, Informe Gubernamental, CIES, 1962, pág. 11 y sigs.

fundamentalmente establecer nuevas relaciones sociales sobre la base de crear junto a nuevos propietarios rurales un proletariado agrícola moderno.^{1/}

Las presiones por la industrialización aparecen como objetivos de grupos políticos y sin correspondencia con una dinámica propia de grupos o empresarios individuales; además surge en un marco limitado, por una parte, por presiones de los estratos medios que hacen suya la bandera del desarrollo y, por otra, en medio de una lucha antioligárquica que restringe o atemoriza las clases propietarias. Las condiciones en que podría surgir el ímpetu industrialista, sin embargo, eran las mismas del período precedente; la diferenciación en el sistema económico no se había completado, ni se habían alterado sustancialmente el tipo de relaciones de producción basadas en la semiservidumbre o ampliado el sector monetario. El enclave bananero no irradió "modernidad" más que en el nivel de los hábitos de consumo de los estratos altos. La ausencia de una política de "defensa del mercado" manifestada en los años precedentes, es decir, la pérdida de las oportunidades para fortalecer el mercado interno se explican por la ausencia de grupos empresariales.

¿Puede haber industrialización sin cambios en la estructura agraria? ¿Qué modalidades adopta en Centroamérica ese proceso emprendido en condiciones de ausencia o debilidad de grupos empresariales? ¿En qué condiciones acepta la oligarquía terrateniente modificaciones al status quo, vale decir, alteraciones a pautas de dominio económico y político?

^{1/} La concentración de la tierra es más aguda en El Salvador, donde aun los campesinos sin tierra ejercen una presión mayor por lo limitado del territorio cultivable. Pese a la tendencia a la concentración, Costa Rica presenta una situación de equilibrio mayor (81 por ciento de propietarios con 89 por ciento de la tierra en 1950); la característica de Honduras, por el contrario, es la existencia de numerosos minifundios, distribuidos en valles sin comunicación entre sí y de tierras ocupadas o arrendadas con finalidades de subsistencia (el 54 por ciento de las explotaciones estaban cedidas o arrendadas en 1950 y controlaban el 32 por ciento de la tierra.

IV. Alternativas en el esquema desarrollista de la postguerra

1. Los cambios sociales y económicos

El desenvolvimiento del taller tradicional que llega a alcanzar categoría de gran establecimiento fabril y, por lo tanto, un papel protagónico en el desarrollo no tiene cabida en la perspectiva histórica centroamericana; incluso, es cuestionable este rol dirigente para los grupos empresariales emergentes en la década del cincuenta por las circunstancias en que su acción se inscribe. Algunos rasgos de esta situación podrían ser los siguientes:

a) A pesar de sus limitaciones históricas el elemento dinámico del sistema económico continúa siendo la economía de exportación; el hecho de que el café haya perdido paulatinamente su peso relativo a manos de otros productos agrícolas nuevos, de creciente importancia^{1/} en el mercado internacional no significa un cambio en la estructura del sistema mismo, manifestado como nuevas formas de participación en aquel mercado, sino apenas una diversificación en la pauta ya tradicional de países exportadores de materias primas y/o productos agrícolas.

Tales cultivos, especialmente el algodón, abren nuevas líneas de comercialización internacional de demanda muy fluctuante; y como no responden a estímulos del mercado interno ni lo tienen en cuenta por razones de la tasa de ganancia, se constituyen como nuevos vínculos

^{1/} Las exportaciones centroamericanas de algodón, por ejemplo, ascendieron de 4.3 millones de dólares en 1950 a 125.3 millones en 1964, correspondiendo más del 40% de tales cifras a Nicaragua. La producción de azúcar pasó de 2.3 millones de toneladas en 1950 a 6.5 millones en 1964. La exportación de carne y fibras vegetales también va en aumento. Datos tomados de "Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica" (anexo estadístico), E/CE.12/GCE/327/Rsv.1/Add.1, enero 1966.

con respecto a las economías más desarrolladas;^{1/} sin embargo, en el campo interno cobran significación estos cultivos porque han dado paso al apareamiento de un tipo de "empresario" agrícola modernizante que organiza la producción con métodos innovadores (créditos bancarios, alto nivel tecnológico, mano de obra asalariada, etc.) y que realizan sin proponérselo el primer intento serio por establecer cambios sociales en el campo. Podría hasta hablarse de la puesta en movimiento de esta tendencia que vendría a ser paralela a la modificación natural del sistema de la "hacienda" que como proceso de modernización se asemejaría a la unidad productiva del llamado tipo "junker", es decir, de una lenta transformación en las relaciones sociales y en los métodos productivos, siguiendo las pautas de una evolución más o menos prolongada.^{2/}

Los impulsos exógenos que facilitan o precipitan el surgimiento de núcleos modernizadores en el campo plantean la problemática de la transformación de los sectores agrarios tradicionales, que se juzga uno de los aspectos fundamentales del desarrollo en esta región. ¿Este nuevo tipo de actor social es un burgués rural surgido en el proceso de diversificación interna de la oligarquía terrateniente, o más bien es un "innovador" de otro origen, que aportaría capitales esencialmente urbanos (capital bancario y/o comercial) iniciativa y eficacia para el crecimiento del sector agrícola? Cualquier intento de explicación al respecto debe considerar que dado el nivel de desarrollo alcanzado en Centroamérica no siempre es posible percibir los límites de los grupos clasistas, muchas veces confundidos o aún no suficientemente percibibles dentro de lo que se llamaría la clase propietaria. Al contrario de lo

^{1/} Las exportaciones centroamericanas de algodón, por ejemplo, ascendieron de 4.3 millones de dólares en 1950 a 125.3 millones en 1964, correspondiendo más del 40 por ciento de tales cifras a Nicaragua. La producción de azúcar pasó de 2.3 millones de toneladas en 1950 a 6.5 millones en 1964. La exportación de carne y fibras vegetales también va en aumento. Datos tomados de Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica (anexo estadístico), E/CN.12/CCE/32/Rev.1/Add.1, enero 1966.

^{2/} Obviamente el mercado nacional de Centroamérica sería incapaz de absorber el porcentaje mayor de la producción algodonera o azucarera; sin embargo, a pesar de existir un déficit en el abastecimiento de carne, se continúa exportando porque los niveles internacionales de precios resultan más atractivos para los productores locales.

que podría suponerse, estimulados por la demanda externa y a la sombra de un Estado protector, los "empresarios" algodoneros y azucareros no serían más que desprendimientos del sector terrateniente tradicional; es decir, en último término se trataría de una manifestación nueva del proceso que empuja la transformación de la llamada clase alta tradicional. Tampoco debe olvidarse que la dinámica con que actúan estos nuevos grupos productores no se origina en el mercado nacional, de tal suerte que la proyección en el desarrollo interno es menor o a corto plazo.

b) En líneas anteriores se estableció que la alternativa para un "desarrollo hacia adentro" no pudo darse en Centroamérica por ausencia de condiciones internas que permitieran el fortalecimiento del mercado frente a las contracciones del mercado externo (en 1930) o como consecuencia de la guerra (en 1940). La industrialización resultante de un proceso (forzoso) de sustitución de importaciones en una época de crisis produce resultados y exige presupuestos distintos de aquellos que se ocasionan en una época normal, en que la sustitución es optativa o responde a necesidades de las economías centrales en expansión. La sediciosa industrialización no se inscribe en Centroamérica en el marco de decisiones autónomas que atienden intereses de grupos económicos formados; tampoco se realiza para llenar el hueco producido por la contracción súbita y anormal de las economías industriales centrales. Por el contrario, la situación se produce en una etapa en que estas economías se encuentran con disponibilidad de capitales y necesitan continuar en su provecho el proceso de internacionalización del mercado. El problema de la industrialización significa entonces para la región la presencia activa de nuevos factores exógenos que se insertan en la vieja estructura tradicional aprovechando las limitadas capacidades del mercado local, pero sin proponerse su ampliación como condición previa. Se perfila así una característica específica en la que los grupos empresariales surgen y/o se asocian rápidamente al capital extranjero, esencialmente norteamericano, a través de las llamadas industrias mixtas en las que este último aporta además capacidad organizativa, conocimientos tecnológicos y bienes de capital. El surgimiento de grupos empresariales típicamente

nacionales queda de tal suerte interrumpido en sus propios inicios y la afluencia de capital norteamericano a las ramas industriales pasa a constituir condición y garantía en la continuidad del incipiente proceso industrializador. No aparece dentro de este contexto el conjunto de condiciones susceptibles de abrir paso a grupos empresariales nacionales capaces de desempeñar un rol dirigente; surgen, como ha quedado dicho, en una sociedad que no ha desbrozado completamente su camino de las viejas relaciones semiserviles y que desde la partida aparecen como sucursales o apéndices de empresas matrices situadas en el exterior. La potencialidad del crecimiento autosustentado se halla en tal virtud limitado, tanto en lo que a la empresa se refiere como en cuanto a su influencia en el desarrollo general de la sociedad.

Al hablar de grupos "empresariales" debe guardarse todas las reservas del caso dada su reciente aparición en el escenario social, a su condicionamiento ideológico y a debilidad dentro del sistema económico. Es en El Salvador y Costa Rica donde su liderazgo podría ser más susceptible de reconocerse, en parte porque en ambos países lo que se ha dado en llamar la vieja clase económica ha hecho los esfuerzos mejor logrados por transformarse y diferenciarse internamente. En Honduras y Nicaragua podría incluso ponerse en duda la existencia de grupos económicos nacionales, salvo en el sector agrícola exportador; Honduras es el único país donde las inversiones extranjeras en la agricultura (especialmente en las plantaciones bananeras) siguen siendo decisivas, sin que se verifiquen las transformaciones que en la década del cincuenta han reducido la importancia del enclave frutero como un todo (y no de la industria bananera) y Guatemala y Costa Rica.^{1/}

c) Finalmente, dentro del conjunto de las condiciones actuales que podrían explicar el apareamiento y la actuación del "empresario" centroamericano (y consecuentemente, las limitaciones del proceso de industrialización) habría que señalar la significación de las medidas estatales que no

^{1/} La United Fruit Co. abandonó en Guatemala sus extensas plantaciones del área del Pacífico, vendiendo parte de tales tierras y dedicando otra parte al cultivo de algodón, azúcar y hule; con anterioridad, en Costa Rica había hecho lo mismo, abriendo nuevas rubros productivos en sus pertenencias del Pacífico. A partir de la década del sesenta pudo decirse que la producción de banana se basa en lo fundamental en pequeñas y medianas explotaciones locales, que dependen para el transporte y financiamiento de sus productos de la Ufco., que mantiene sus posiciones de empresa que comercializa el banana en el mercado norteamericano.

enfrentan sino parecerían favorecer su gestación, así como el surgimiento de sectores populares urbanos y grupos de estratos medios cuya operancia empieza a ser decisiva. En general, el papel del empresario en el proceso de desarrollo sólo puede entenderse en el marco de las eventuales transformaciones del Estado, que a las funciones tradicionales agrega nuevos campos de actividad hasta intentar configurarse como el centro planificador y/o impulsor de las decisiones más importantes en la vida económica y política de la nación. En esta situación es improbable que el empresario, entendido en su sentido clásico, asuma la responsabilidad del desarrollo que con la protección directa del Estado y bajo fuerte inspiración popular pasa a convertirse en un indispensable objetivo nacional. Sin embargo, la modalidad real que adopta el proceso de industrialización en esta región, en el que aparece decisiva la intervención del Estado, tiene que encontrarse en el apareamiento de la alternativa presentada por la integración centroamericana;[✓] en esta alternativa desarrollista confluyen, al parecer sin disputa, los intereses de los grupos de empresarios nacionales y de los inversionistas extranjeros asociados en la aventura de la integración económica.

La consolidación de la base financiera del Estado, alcanzada precariamente en el periodo de la Segunda Guerra Mundial, se produce cuando la apertura del sistema internacional de estratificación plantea, ya en la postguerra, la perspectiva del desarrollo económico y social como una meta inmediata que moviliza a otros grupos sociales. En este movimiento el Estado se ubica en un lugar estratégico, adjudicándosele el papel histórico de impulsarlo y dirigirlo de manera tal que, en el proceso de su consolidación, el Estado se ve obligado a agregar nuevas funciones a las tradicionales, ampliando su participación en la vida económica y política no sólo por los requerimientos de origen interno, sino por impulsos que vienen del exterior. Aún antes de alcanzar plena

[✓] Con esta denominación se alude indistintamente a los mecanismos institucionales que facilitan la formación del Mercado Común como a las medidas económicas que se encaminan a la integración de los cinco países del istmo.

eficacia en el cumplimiento de sus funciones tradicionales, el aparato de poder se ve abocado a la solución de problemas nuevos, que se plantean o en función de sus vinculaciones con el exterior, o más exactamente, derivadas de los intereses influyentes en las economías desarrolladas, o bien por la presencia o actuación de nuevos grupos sociales.

Se plantea así una doble problemática en el proceso de consolidación del Estado en las naciones centroamericanas, que se patentiza ahora que una filosofía desarrollista a ultranza moviliza a los grupos sociales más influyentes; por una parte, ambigüedad en el orden interno y por la otra, dependencia en el externo, configurando ambas una expresión específica de los estados nacionales en esta región en vías de desarrollo. La proyección de las tareas indispensables para enfrentar el reto desarrollista que coge por sorpresa a los grupos dirigentes centroamericanos, obligaría a realizar una serie de transformaciones estructurales que, si bien pondrían al Estado en aptitud de impulsar la diferenciación y el crecimiento económico, debilitarían las fuentes en que se basa aquel poder. De ahí que se plantee como solución a corto plazo un aparato institucional híbrido; el espíritu tradicional refuerza la ambigüedad en el nivel de la toma de decisiones y en su traducción a la vida real, produciéndose las mismas como incompletas, tardías o ineficaces.

En la medida en que pueda hablarse de un crecimiento "vegetativo" del sistema económico es válida la referencia a la flexibilidad o permanencia del sistema tradicional de dominación, basado en el predominio de una minoría de grandes propietarios de tierras y comercios, o lo uno y lo otro al mismo tiempo, y la exclusión real de la mayoría de los

grupos o estratos sociales, facilitada por la tradición paternal derivada del sistema de la "hacienda".^{1/} Las modificaciones experimentadas en este terreno en los últimos veinte años podrían detectarse en el ámbito espacial (nacional o regional) en el que los terratenientes ejercen su poder efectivo e influencia; tales modificaciones han venido ocurriendo a partir de los movimientos sociopolíticos de la postguerra y se manifiestan como limitaciones en el ámbito nacional en que aquel poder se ejercía antes de manera indisputable y donde ahora se admite ya la participación de nuevos grupos propietarios o se experimenta la influencia de algunos grupos de presión. Pero en la esfera local, especialmente en las regiones rurales o lejanas de la metrópoli capitalina, aquel poder se mantiene aún y las relaciones con la peonada (indígena o no) permanecen casi inalterables. Seguramente todo lo anterior se encuadre en el tránsito prematuro de un sistema histórico de poder basado en la hacienda, y en el viejo estilo bipartidista a otro basado en estructuras urbanas en vías de industrialización que posibilitan la formación de los llamados partidos "de masas".

Aún admitiendo la participación en las decisiones de poder de otros grupos de intereses, puede decirse que no se ha alterado la forma en que aquél se manifiesta como sistema total, sino que sólo en ciertos aspectos se ha ampliado. Tal es el caso de los nuevos "empresarios" agrícolas ligados a la economía exportadora que junto a los intereses de los grupos industriales emergentes de los banqueros y comerciantes, tienden a convertirse en representantes de los "intereses generales de la sociedad" y en esa medida a conferir legitimidad a la gestión estatal y al sistema de poder mismo. Por lo demás, no debe olvidarse lo dicho acerca de que muchos de tales nuevos "empresarios" no son sino desprendimientos modernizados de la vieja oligarquía cafetalera. En otras palabras, pareciera que al nivel del Estado, se hubiese facilitado la

^{1/} Valdría el esfuerzo investigar si las relaciones establecidas por los propietarios de la tierra acercan más al gamonalismo peruano que al paternalismo chileno, tal como se da en los casos disímiles de Guatemala y Costa Rica respectivamente, y con variantes del primero en el resto de Centroamérica.

adaptación de los grupos tradicionales económicos a las nuevas condiciones sociales impuestas en la postguerra, manteniéndose el sistema casi con modificación.

La contradicción resultante parecería plantear la problemática de la modernización del Estado o, aún más, la del desarrollo mismo, en términos tan extremadamente polarizados que la superación de las viejas estructuras institucionales y del sistema que le da sostén sólo sería posible alcanzarla en base a una reorganización total y directa de la vieja sociedad, y no como consecuencia de un desenvolvimiento gradual o paulatino o con apoyo en las reformas que grupos locales o factores externos suelen aconsejar cada vez más frecuentemente.

Esto último colude con el otro aspecto mencionado en el proceso de consolidación del Estado, es decir, a las relaciones y consecuencias derivadas de la participación de la sociedad centroamericana en el sistema económico internacional y que crea internamente un campo propicio para la aceptación de las influencias del exterior. Las líneas de dependencia que pasan por el sistema económico de la sociedad periférica han adoptado en la postguerra nuevas dimensiones en el sistema político. Algunas de las modificaciones en el aparato estatal o algunos acomodos en la manera de realizar el cumplimiento de sus fines pueden explicarse como resultados de tal situación. Podría hablarse, por lo tanto, de una eventual transformación que apunta a pautas modernas provocadas por decisiones e influencias de origen exógeno, pero no hasta el extremo de considerarlas como causas suficientes para alterar la estructura total. Es decir, en el resultado final de una sociedad nacional subdesarrollada en la modalidad centroamericana, se observan dos elementos analíticamente diferenciables. Por una parte, una cierta modernización del sistema político aceptada por los grupos dominantes a partir de la presión creciente de las masas populares urbanas y que se expresa hoy día como un compromiso entre las capas medias urbanas y la oligarquía tradicional y una "modernización" del sistema económico empujada por los intereses

dominantes de las economías centrales y que se manifiestan en una modificación de ciertas estructuras institucionales que facilitan no tanto la participación de los grupos económicos nacionales en el mercado mundial, sino el mejor aprovechamiento de los intereses extranjeros en el mercado local. ✓

Al final de la Segunda Guerra Mundial puede decirse que en Centroamérica empezó a hacer crisis el equilibrio tradicional de poder, luego de tres lustros de estancamiento económico y político. El cuarto de siglo transcurrido desde entonces, abre la interrogante de cuáles han sido los factores más dinámicos que podrían dar cuenta de las modificaciones introducidas en aquella estructura, siempre que se acepte el hecho cierto de la capacidad adaptativa y la vitalidad del llamado sector tradicional. ¿Es acaso en Centroamérica efectiva la presión de las masas, movilizadas en la postguerra, hasta el punto de que constituya la fuerza fundamental de cambio? ¿Existe la posibilidad de aceptar por parte del sector tradicional algún tipo de participación de las masas populares en el poder político? La emergencia de las capas medias urbanas y la formación de grupos de presión nucleados bajo la égida de tales sectores podrían explicar junto a otros factores la dinámica de los últimos años. Uno de estos últimos sería también el peso adquirido por los intereses industriales en el período que analizamos y, aún más, de lo que enfáticamente han dado en llamar "la iniciativa privada".

En el terreno político el reconocimiento programático del sufragio universal debió admitirse como una realidad constitucional para los ciudadanos analfabetos so pena de desencadenar una crisis de legitimidad. Hoy día ningún partido, cualquiera que sea su adhesión al status quo, discute el voto del analfabeto, vale decir, del sector predominantemente

✓ El sistema bancario y las instituciones financieras en general, son actualmente sectores modernizantes dentro del aparato del Estado, así como los transportes; se hacen esfuerzos por transformar también los organismos encargados de la política fiscal y hacendaria y de la burocracia estatal en general, así como la preparación de cuadros técnicos y personal calificado para algunas labores relacionadas con la industria. La fundación del ICATFI, la ESAPAC, por ejemplo, son esfuerzos pioneros en tal sentido.

rural. El surgimiento de estratos medios urbanos como consecuencia de la expansión paulatina de la estructura económica, especialmente de la burocracia y de los servicios y acelerada por los canales de ascenso de la educación formal y de los chances ocupacionales, conduce a la formación de partidos y organizaciones políticas. Hasta la década del cincuenta la organización política se realizó generalmente bajo la dirección y al servicio de distintos sectores de la oligarquía comercial terrateniente; los partidos tradicionales (liberal y conservador) fueron sustituidos en Costa Rica, Guatemala y en El Salvador para dar paso a organizaciones políticas encabezadas por elementos de clases medias. En Honduras y Nicaragua aún conservan tal denominación, aunque el contenido de sus objetivos y el origen social de sus cuadros dirigentes haya empezado a variar. Al respecto, don José Medina Echavarría indica que la quiebra de la combinación bipartidista tradicional que acompañaba al ocaso del sistema tradicional de la hacienda es el resultado de una transformación profunda en la que se incluye la aparición de las nuevas clases medias y la confusión ideológica que se mezcla con estos fenómenos. Y agrega que el vacío de poder que se deriva de la inadecuada transformación de los partidos políticos históricos que forjó en su momento el sistema de la hacienda, deja en el aire las raíces de la legitimidad.^{1/}

Lo específico de toda esta situación es que la organización sindical y la participación de sectores obreros en el juego político estuvo facilitada de manera directa por la actuación de los sectores medios. Debe decirse, sin embargo, que aunque la gestión de estos últimos permitió la actuación de los grupos obreros y de otros sectores populares, ésta no se ha logrado plenamente aún; por el contrario, se mantiene en un nivel precario por lo limitado y a veces temporal de tal acción. En general, la participación política de las masas populares en Centroamérica, condicionada por su situación económica y social, resultó disminuida o controlada por viejas y nuevas formas de paternalismo o

^{1/} Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico de América Latina, citado, páginas 88-94.

limitadas por la exclusión violenta de algunos grupos dirigentes constituidos al margen de los canales institucionalizados por el sistema tradicional. La integración política que en otras latitudes se contiene en el populismo, ha tenido sólo eventuales manifestaciones temporales.

Resulta riesgoso hacer la separación en estas masas populares del sector obrero strictu-sensu, tanto porque la diferenciación dentro del sistema económico no ha avanzado lo suficiente como porque en su actividad es difícil reconocer un comportamiento típico de clase. El surgimiento de la clase obrera en Centroamérica tiene que coincidir con las primeras inversiones de capital norteamericano en las plantaciones bananeras, por una parte, y en el desarrollo de la industria ligera en las principales ciudades de la región. En la década del veinte podrían situarse de manera tentativa los primeros pasos en la organización sindical, patrocinados por artesanos urbanos que oscilan entre el más puro mutualismo (sociedades de ayuda o protección gremial) o la actividad política clasista de inspiración anarco-sindicalista. Más bien es ésta la época en que sindicalismo no se concibe como la acción autónoma de la clase, sino es en el marco de la actividad política militante, que pretende enfrentar y modificar todo el sistema social.

Aunque la expansión de la clase obrera concebida en términos de su acción era mínima, la clase dominante reaccionó violentamente en su contra con motivo de los acontecimientos provocados por la recesión mundial de la década del treinta. El estrecho margen de actuación se consideró excesivo y la acción de tales sectores organizados fue el pretexto para reforzar las tradicionales formas de dominación; la influencia del aplastamiento, la rebelión campesina de El Salvador (1932) llevó a prohibir todo tipo de organización popular. La fuerza coercitiva del Estado vuelve a alcanzar en este período depresivo toda la dimensión que permite el poder transformado en monopolio de grupos minoritarios.

En la postguerra especialmente se posibilita el apareamiento de organizaciones sindicales sin que en ningún momento ni en ningún país centroamericano alcance a ser un sindicalismo de masas y estable, que funcione por sus propios medios; generalmente ha sido o un sindicalismo de oposición, en cuyo caso es débil numéricamente y sólo alcanza a nuclear a grupos artesanales elitarios o los sectores tradicionalmente organizados (ferroviarios, obreros de las plantaciones) o se desarrolla bajo el patrocinio del Estado.^{1/}

Las presiones más importantes en la postguerra han venido por el lado de los sectores populares, aunque las reivindicaciones profesionales de los gremios deriven rápidamente a situaciones de orden político y finalmente a conflictos que el Estado debe resolver. Sin embargo, seguramente ya es posible encontrar para los obreros industriales, numéricamente aún poco importantes, una cierta integración al mercado y en términos igualmente generales, demandas de distinto contenido que se satisfacen o se transforman rápidamente en simples peticiones de salario y otras ventajas sociales limitadas al ámbito de la empresa.

La promulgación de leyes sociales en la postguerra incluye las que autorizan a la organización y funcionamiento de sindicatos bajo control más o menos estricto del Estado y limitados al área de la empresa privada urbana. Sumada la debilidad del movimiento sindical a la manipulación de la participación popular por parte de otros sectores sociales, el cambio social se realiza con poca influencia o al margen de la voluntad de estas masas.

Los cambios en el sistema económico o la modernización parcial de algunas instituciones económicas y políticas no tiene efectos directos ni inmediatos en la modernización de las formas de participación de estos sectores populares al nivel nacional; el reconocimiento de la existencia de nuevos grupos y nuevos intereses en la sociedad nacional

^{1/} Tal fue la situación en Guatemala entre 1950-54 y en breves oportunidades en Honduras y Nicaragua; en Costa Rica existe un movimiento sindical desde 1940 de libre actuación, pero con altibajos en sus dimensiones y efectividad.

sólo se admite como formalización obligada al nivel del Estado. Ejemplo de tal contradicción es la persecución del movimiento sindical en un momento dado y, al mismo tiempo, la búsqueda de representación de los sectores laborales reconocida como necesaria en diversos organismos estatales y autónomos.

En el análisis de los movimientos políticos a partir de la postguerra que en última instancia expresan los intentos de participación de los nuevos sectores sociales en el poder económico y político los propósitos de desarrollo, modernización o cambio, están presentes de manera inequívoca. Esto es especialmente cierto para aquellos movimientos u organizaciones más influidos por valores de la clase media. Tal como ha sido señalado en numerosos estudios sobre América Latina, hay objetivos contradictorios en el comportamiento de estos nuevos sectores sociales, porque al mismo tiempo que se proclaman los propósitos desarrollistas, se exige mayor participación en el consumo. El centro de tales presiones es el Estado, en donde tal contradicción pretende ser resuelta; todas las decisiones tomadas por los gobiernos centroamericanos en el campo de la seguridad social, de las leyes laborales y la extensión de la protección en forma de servicios asistenciales aparece, con la excepción de Costa Rica, en el período de la postguerra; las luchas por mayores salarios y otras ventajas que inicialmente lleva a un enfrentamiento entre trabajadores y propietarios confluye siempre, pero de manera muy rápida, a convertirse en un problema del Estado.

De tal suerte que el denominador común de todos los intentos de participación de los nuevos grupos sociales (capas medias, sectores obreros urbanos y, en general, las genéricamente llamadas "clases populares") fue una crítica más o menos elaborado, según los grupos patrocinantes, al sistema económico y político y, consecuentemente, demandas desarrollistas más programáticas que viables dado el contenido y la manera como se les apoyaba. La crítica al sistema nunca llegó a amenazarlo ni aun en Guatemala, en donde se pasó a la toma de decisiones de gobierno para modificar radicalmente el régimen de tenencia de

la tierra,^{1/} aunque tal crítica se apoyaba en la experiencia de la larga depresión económica del período precedente (1930-1945), en el que la sociedad centroamericana padeció de formas regresivas en su actividad económica y política.

La crisis de las formas tradicionales de dominación mantenida por los sectores agrario-exportadores tuvo diversas consecuencias y manifestaciones en cuanto a las posibilidades de desarrollo abiertas en la postguerra. Ningún país centroamericano fue ajeno a tales consecuencias, aún cuando las manifestaciones pudieran considerarse hasta opuestas. En Guatemala, El Salvador y Honduras los gobiernos surgidos con la crisis del 30 fueron sustituidos luego de la irrupción de movimientos populares encabezados por líderes o cuadros políticos de la clase media ^{2/} e incluso Costa Rica tuvo que pasar por la experiencia de un acomodo violento de su estructura legal y burocrática para adaptarla a las nuevas tareas del crecimiento económico.^{3/} Las consecuencias de tal apertura que descansaba en una relativa reanimación de la economía exportadora como producto del período inflacionario del mercado mundial, dio paso en el sistema político

- ^{1/} Los gobiernos progresistas del decenio 1944-1954, en Guatemala, para enfrentar al sector agrario-tradicional y posibilitar la aplicación de la reforma agraria, promovieron la industrialización exclusivamente a través del sector privado, acordando medidas de protección y ayuda legal y financiera. En dos años se expropió tierra de propietarios nacionales y extranjeros en beneficio de casi 100 000 campesinos. Atemorizadas las clases propietarias del país, incluso el embrionario sector industrial que habría salido directamente favorecido, precipitaron un cambio de gobierno que echó marcha atrás en tal proceso.
- ^{2/} El movimiento encabezado por el Dr. Romero en El Salvador, el Liberalismo de nuevo cuño que finalmente llevó a la presidencia de Honduras al Dr. Villeda Morales y las organizaciones políticas que sostuvieron a Arevalo y Arbenz, en Guatemala forman parte de tales movimientos populares; no existe, sin embargo, ninguna investigación o intentos de interpretación de tales acontecimientos que permitan recoger al nivel centroamericano la experiencia que ahora se intenta formular en términos provisionales y generales.
- ^{3/} Se hace alusión a la llamada "guerra civil" de 1948 encabezada por J. Figueres, que reorganizó el sistema electoral, nacionalizó los bancos y renegoció los pactos con las compañías fruteras.

a nuevas alianzas de clase. La hipótesis a este respecto es que tal situación posibilitó el ascenso o el reconocimiento de los sectores ligados a la industrialización y, en general, de los nuevos renglones productivos. Sólo un estudio específico sobre cada uno de los países de la región podría establecer la verosimilitud de tal proposición.

El otro supuesto es que se logró un acomodo paulatino por parte de algunos sectores de las capas medias, que pasaron a participar en la dirección del Estado y a representar los propósitos de industrialización y cambio. En los últimos quince años la ideología desarrollista empieza a sustituir aquella que, inspirada en la explotación del agro, agotó las posibilidades de desarrollo hacia afuera de la sociedad centroamericana. Cualquiera que sea el origen social de los sectores cuyos intereses se fincan en la industrialización, lo cierto es que tales intereses pasan a ser el leit-motiv y la condición de legitimidad del sistema político. Nuevamente con la excepción de Costa Rica en cuanto a su forma de gobierno aunque no en el contenido y dirección de éste, a través de los gobiernos autoritarios de los últimos años encabezados por miembros de las fuerzas armadas, los sectores de la oligarquía terrateniente y de la incipiente burguesía han resuelto, al parecer, las causas de la crisis que se apuntó líneas más arriba, así como las ambigüedades resultantes en el proceso de cambio, por el camino de la exclusión de todos los otros sectores sociales del juego político y por empujar la industrialización con una dinámica que le resta autonomía al proceso de desarrollo.

1. La nueva alternativa: el proyecto de integración económica centroamericana

En relación con las posibilidades de desarrollo el hecho más sobresaliente en la década del sesenta lo constituye el proyecto de Mercado Común Centroamericano y toda la política integracionista iniciada a través de intentos bilaterales a partir de 1951. La perspectiva que tales hechos introducen al desenvolvimiento de la sociedad centroamericana permite distinguir la modalidad real que adopta el sistema económico, así como los arreglos alcanzados por las distintas clases y grupos sociales al establecer los términos de su participación.

Cuando a partir de 1951 los gobiernos centroamericanos replantearon la posibilidad de establecer y/o ampliar los vínculos económicos entre sí teniendo presente las limitaciones derivadas de una deficiente participación en el mercado mundial y de una defectuosa constitución del mercado local, las decisiones tomadas por los estados participantes respondían casi exclusivamente a consideraciones de política económica nacional. En el siglo transcurrido hubo por lo menos tres intentos por establecer no una integración económica sino una unión política al estilo de la vieja República Federal.^{1/} De ahí que esta vez no se iniciase la unión como decisiones de poder a través de formalizaciones jurídicas sino como medidas de mera conveniencia económica.^{2/}

La característica más sobresaliente de la economía centroamericana fue la tendencia al estancamiento crónico provocado por la persistencia cuando menos de dos factores históricos que desde la década del veinte expresaban ya una manera de comportarse de la economía centroamericana

^{1/} En 1865 y 1885 el esfuerzo se realizó por la vía de la intervención militar; en 1921, mediante la adopción de normas legales comunes. De tales intentos Costa Rica estuvo siempre ausente y Honduras, El Salvador y Guatemala, con altibajos, la patrocinaron.

^{2/} Por comparación, se dice que el Mercado Común Europeo partió de decisiones políticas y se movilizó por canales políticos; en la CEC la estructura institucional-estatal juega un papel destacado.

en cuanto a su incapacidad para impulsar el desarrollo. La lentitud del crecimiento económico en parte o fundamentalmente es atribuible a que tal crecimiento está vinculado a las tendencias y evolución que experimenta el sector externo de la economía, precisamente el sector que por el dinamismo de su primer momento se juzgó capaz por sí sólo de impulsar el cambio. El otro y ligado a los cultivos "coloniales", es el régimen económico y social que permitió internamente el cultivo del café y la consolidación en la hacienda de un tipo de relación patrimonial con la mano de obra campesina, adscrita a la tierra en condiciones que limitan casi con el autoconsumo y que la excluyen en mayor o menor extensión del mercado monetario. La primera de las debilidades estructurales aludidas (crisis del comercio exterior) se expresa también a través de bajas en los precios de los productos de exportación y/o reducido poder de compra del mercado mundial, especialmente del norteamericano, el más importante consumidor de los productos agrícolas centroamericanos; la segunda de las limitaciones apunta al régimen de propiedad de la tierra que estrangula la oferta de bienes de consumo y de materias primas. Que la integración, tal como ha sido diseñada, facilite, ponga o establezca simplemente los términos en que es posible superar estas limitaciones es todavía difícil de señalar. Lo cierto es que ha sido proyectada sin desconocer la vigencia de tales parámetros estructurales y que de una manera inequívoca se le concibe como alternativa viable para impulsar el desarrollo de la región.

En efecto, la constitución de un mercado horizontal aditivo es la respuesta por momentánea o aparente que resulta, que los grupos dominantes han intentado frente a la ausencia de un mercado nacional capaz de constituir estímulos suficientes para la inversión industrial y para dinamizar el sistema mismo. Tal es la justificación reconocida en las apologías de la integración.

El proyecto del Mercado Común y de la política integracionista responde a una visión moderna (utilización del marco supranacional, política económica a largo plazo, planeación regional del desarrollo, etc.) de los nuevos grupos sociales en formación, que hacen su ingreso en la postguerra, entre ellos especialmente los ligados a los sectores comercial-financieros y comercial-industriales, que ahora comparten el liderazgo económico y disputan hegemonía política con la vieja oligarquía agrario-exportadora. La gestación de ésta no hubiera podido converger hacia la acción desarrollista contenida en el esquema de la integración, limitada como estaba a la búsqueda en el exterior de mejores precios o nuevos mercados para sus productos agrícolas. Desde este punto de vista el Mercado Común aparece como un arreglo a las necesidades del grupo industrial emergente (en el que los intereses extranjeros tienen un peso específico importante) y de manera más general de los nuevos sectores económicos que encuentran así un acomodo dentro del sistema, cuya ampliación se vuelve posible.

Las características contenidas en el proyecto desarrollista en las que se enfatiza el fortalecimiento y/o creación del mercado interior y la industrialización sustitutiva, dan paso o son condición para un nuevo tipo de compromiso político por el cual se da la oportunidad de participación efectiva a los nuevos actores sociales (empresarios industriales y agrícolas, nuevos sectores financieros ligados al sistema bancario recién establecido, intereses comerciales y de manera indirecta, a las capas medias urbanas en proceso de burocratización y tecnificación), ampliándose y desde luego transformándose la pauta tradicional de dominación. Las formas reales de tal dominación, tal como se apuntó, adoptan expresiones locales disímiles, como la democracia electoral costarricense, el debilitamiento de la forma republicana en Nicaragua mediante la prolongación de regímenes dinástico-conservadores, o bien los regímenes militar-autoritarios de Honduras, Guatemala y El Salvador. Uno de los múltiples resultados en el orden social, es el mantenimiento a

expensas de la gran masa campesina del viejo reparto agrario cuya superación señalada por los críticos del sistema es condición sine qua non del desarrollo. El otro, en virtud de una cierta reanimación económica, cuya duración y profundidad son cuestionables es la entusiasta adhesión de sectores de las clases mediascentroamericanas a la perspectiva integracionista, por virtud de dos mecanismos cuando menos; uno, por la reanimación comercial estimulada por la supresión de las barreras arancelarias, que inyectó hasta 1965 dinamismo al intercambio de productos, posibilitando al acceso de bienes de producción centroamericana que responden a patrones de consumo universalizados en la postguerra, pero limitados a las mencionadas capas medias urbanas. Tal consumo, que corresponde sólo a los niveles más elevados del ingreso promedio, no alcanza, por sí misma a dinamizar el desarrollo.^{1/} En 1965, por ejemplo, se produjeron 42 000 toneladas de productos de alambre (alambre espigado, clavos, remaches, etc.) y el consumo para 1969 apenas alcanzará 35 000 toneladas, según proyecciones; la demanda de artículos eléctricos se duplicó entre 1953-1964 y la producción interna se triplicó.^{2/}

1/ Actualmente la producción que sustituye importaciones de bienes de consumo, especialmente en fábricas existentes "cuya capacidad ociosa renovó" el libre comercio equivale al 7.4 por ciento del total de las mismas (quinquenio 1960-64), véase Dusan Sidjanaki, El Mercado Común Centroamericano, 5/1966, a mimeógrafo.

2/ De las importaciones totales de bienes de consumo, un 19 por ciento, en 1964, fue abastecida por importaciones intrarregionales y sólo un 12 por ciento de bienes intermedios. De ahí que a muchos sorprenda que la expansión no haya ocurrido en las líneas tradicionales del intercambio centroamericano (productos agrícolas y materias primas de origen agrícola) sino que implique un cambio de estructura en dicho comercio. El intercambio de productos agrícolas era de un 80 por ciento; actualmente las manufacturas cubren un 60 por ciento de ese comercio. Véase el excelente trabajo Centroamérica: un análisis y proyección del estrangulamiento externo en su proceso de desarrollo, parte I, División de Programación General, INSTITUTO, agosto 1966, a mimeógrafo.

El otro mecanismo que satisface a los grupos medios, es el creciente estímulo recibido en su proceso de tecnificación, profesionalización y burocratización, todos aspectos del mismo fenómeno de expansión en los servicios y en la actividad del Estado y que han aumentado con los requerimientos del mercado común; las capas medias facilitan el cuerpo de expertos y cuadros técnicos que la adopción y realización de decisiones de moderna política económica vuelve indispensables, tanto en escala local, como en el plano regional. Los sectores populares aún están al margen de los actuales planes de desarrollo; la reanimación económica y la apertura política que beneficia a los grupos propietarios y entusiasma a los de mayor ingreso en las capas medias no se proyectan en ninguna forma a las clases populares. Por el contrario, la predicción de que la industrialización es el camino viable para que los países periféricos absorban el sobrante de mano de obra expulsado del campo no ha resultado cierta, disminuyendo en términos relativos la ocupación industrial. En todo caso, las oportunidades ocupacionales, el nivel de salarios o la redistribución del ingreso están aún al margen de la dinámica integracionista.^{1/} Pero hasta el momento la dinámica del Mercado Común sólo ha implicado en el mejor de los casos un buen funcionamiento de los sistemas nacionales; las medidas generales como la supresión de aranceles y los estímulos de las barreras protectoras no bastan

^{1/} Acaba de fundarse la Confederación Centroamericana de Trabajadores (abril-1966) que de partida se asigna un rol en los términos del Artículo 1º de sus estatutos: "Convencidos los trabajadores centroamericanos que nuestra promoción personal y colectiva depende de los esfuerzos de integración centroamericana, y que sin el control, participación y vigilancia de los trabajadores, la integración puede ser la trampa mortal tendida por los monopolios y que daría nacimiento a una concentración supranacional de poder capitalista, hemos decidido fundar la CCAT abierta a todas las fuerzas laborales democráticas del istmo, a fin de participar en forma responsable y efectiva en todo el proceso de la unidad e integración de América Central..." Boletín de la Integración, publicado por I.N.T.A.L., abril, 1966, página 11-12).

en la medida que se sigue dependiendo de los estímulos del comercio exterior.^{1/} La integración económica en países en vías de desarrollo solamente establece el marco dentro del cual tal desarrollo se hace factible. Es decir, posibilita impulsar el cambio en las condiciones favorables que crea, sin que por sí misma la política integracionista se proyecte con fuerza propia para realizar la diversificación económica y social. Al mismo tiempo, debe tenerse presente que el esfuerzo por completar una industrialización sustitutiva se da en condiciones de expansión de las economías centrales al mismo tiempo que de estancamiento o mayor regularización de su poder comprador. Ello se traduce, en lo que respecta a lo primero en participación creciente de capital extranjero en el proceso industrializador aprovechando en mejor forma las oportunidades nacionales.^{2/} Y con respecto a lo segundo, el mercado de cuotas del café es una palmaria demostración de las regulaciones limitativas al comercio exterior de los países periféricos. Ya se dijo por ello que la integración no alcanza a resolver los problemas del desequilibrio externo, que ahora se solucionan por la vía del endeudamiento; entre 1962 y 1964 el endeudamiento externo de Centroamérica aumentó en un 50 por ciento alcanzando una cifra mayor de los 370 millones de dólares.^{3/}

-
- 1/ Entre 1950 y 1964, las importaciones crecieron a una tasa anual del 4,7 por ciento y el poder de compra de las exportaciones solamente en un 2,6 por ciento. El vacío dejado por los bienes de consumo, que ya se producen internamente, ha sido sustituido por materias primas industriales que se importan crecientemente.
 - 2/ Los estímulos a la inversión privada extranjera no sólo se derivan de las condiciones creadas a partir de 1957 en Centroamérica, sino por los requisitos impuestos por los institutos de crédito internacional. Los empresarios privados, por ejemplo, generalmente quedan al margen de los grandes proyectos de construcción de obras públicas, lo que dificulta o limita la creación de un sector empresarial nacional.
 - 3/ Véase Centroamérica: análisis y proyección del entranqueamiento externo en su proceso de desarrollo, citado, Tomo II, Capítulo V.

La tendencia integradora del capital financiero, consecuencia del proceso de acumulación capitalista a nuevos niveles, rebasa en la postguerra las fronteras nacionales de los países periféricos dentro de las cuales se movía anteriormente. En tal coyuntura histórica, junto a los elementos internos ya supuestos en líneas anteriores, cualquier intento de explicación de la nueva situación que surgen en Centroamérica tiene que considerar la movilización de excedentes de capital de los países más desarrollados que buscan el camino de la inversión en el exterior. La hipótesis más plausible por lo tanto, en la explicación de esta etapa es que el proyecto de desarrollo nacional concebido en la política del mercado común e integración económica no solamente ha sido impulsada por decisiones de los sectores dirigentes de estos países para consolidar su destinación y redefinir de esta manera las posibilidades del sistema, sino también para establecer nuevas condiciones de vinculación entre estos sectores, las sociedades periféricas en conjunto y las economías centrales, es decir, nuevas modalidades de inserción al mercado mundial. La exportación de capital a las naciones periféricas impulsa hoy día la formación de un sector industrial que responde más a los intereses del inversionista foráneo que a las necesidades de aquellas sociedades; este hecho cobra significación en una zona donde la inversión extranjera, casi exclusivamente norteamericana en la postguerra, generalmente se focalizó en el pasado en la agricultura de exportación (enclave bananero) y vinculado a ella, en los servicios públicos. ✓

✓ El flujo de capitales extranjeros a largo plazo se incrementó rápidamente entre 1950-1963. "De un promedio anual de 20.8 millones en 1950-54, alcanzó 70 millones en 1955-59 y 91.6 en 1960-63. La tasa de incremento entre 1953-63 se ha estimado en 16 por ciento anual". Centroamérica: análisis y proyección del estrangulamiento externo en su proceso de desarrollo; citado.

En Centroamérica el proceso de integración se proyecta esencialmente como desarrollo industrial y la integración al mercado mundial realiza nuevos lazos de dependencia en la medida en que los requisitos tecnológicos y de capital, la experiencia empresarial y hasta ciertas materias primas y/o bienes intermedios exigidos por el moderno proceso de industrialización son suministrados o provienen de las economías más desarrolladas. El otro aspecto de tal vinculación, ya esbozado en el cuerpo de este trabajo, es que tanto las exportaciones como la capacidad para importar están determinadas también por el funcionamiento y potencialidad de los centros industriales. En una palabra, la integración regional por virtud de los factores externos que la empujan (la dinámica propia del sistema mundial de interdependencia) dan paso a nuevas maneras de vinculación, más complejas y a otro nivel, que alteran las instituciones y el comportamiento de los grupos nacionales, pero sin alcanzar a dar cuenta plenamente de tales cambios, que se inscriben en un contexto histórico cuya dinámica también concurre a explicarlos.

El éxito de una política de sustitución de importaciones en el marco de tal situación histórica depende del arreglo que los grupos empresariales centroamericanos, bajo la protección del Estado, logren establecer entre sí y, paralelamente, con aquellas fuerzas del exterior interesadas en el aporte de capital, tecnología y experiencia. En la movilización de tales factores productivos, la capacidad de regateo de los grupos económicos locales es mínima en términos de una eventual defensa del mercado nacional; hay más posibilidad de acuerdo en cuanto al aprovechamiento de las condiciones existentes que en realizar un esfuerzo por ampliarlas; la filosofía de la industrialización a extranco elaborada por la burguesía en proceso de formación y asociación al capital extranjero arrolló con los planteamientos nacionalistas de los movimientos populares de la postguerra. Los términos del bargaining podrían ser distintos si se alcanzara una planeación regional del

desarrollo, tanto para la inversión industrial como en el sector agrario exportador; con respecto a lo primero, hasta el momento no se ha implantado el Regimen de Industrias Centroamericanas de Integración tal como se había proyectado.^{1/} Y en lo que respecta al comercio exterior, todavía no se logra la formación de un bloque centroamericano que realice como tal la defensa de los productos de la región en el mercado mundial.

En virtud del impulso originalmente acordado al proceso de integración aún no se ha llegado a un nivel en que la "centroamericanización" de los grupos económicos y de los intereses políticos dominantes en escala local, entren en alianzas permanentes y eficaces, y eventualmente, en situaciones de conflicto.^{2/} Hasta el presente, en que el proceso transcurrió por los canales de decisión estatal teniendo en vista el perfeccionamiento de la unión aduanera (a punto de completarse), ha resultado relativamente fácil sortear conflictos así como no ha sido inevitable la cristalización de pactos de defensa común. El impulso que pueda requerir en el futuro empujará eventualmente a que

1/ Este sector "tiene por ahora una vida muy precaria debido en gran parte a la actitud negativa de los Estados Unidos, basada en consideraciones doctrinales que no son aplicables a las áreas subdesarrolladas", Miguel S. Wionczek, "Introducción: condiciones de una integración viable" en Integración de América Latina, experiencias y perspectivas, Ed. M.S. Wionczek, Fondo de Cultura Económica, 1964, página XVIII. "La elección de la ubicación y las nuevas industrias podría ser exclusiva prerrogativa de los inversionistas extranjeros, a menos que se cree capital centroamericano, se haga uso de incentivos monetarios y fiscales que estimulen la formación de empresas centroamericanas", Aaron Segal, "La integración económica Centroamericana" en Comercio Exterior, publicación del Banco de Comercio Exterior, México, marzo, 1966.

2/ De las asociaciones gremiales cuya formación ha estimulado el Mercado Común, 11 corresponden al sector empresarial, comercial y bancario y sólo una a obreros y empleados.

se produzcan enfrentamientos de intereses entre grupos nacionales, pero todo conduce a niveles de estrecha cooperación, para alcanzar arreglos institucionales de tipo supranacional. La tendencia integracionista por lo demás no excluye sino implica la cooperación antagónica, en el ámbito local y regional. Esto tiene relación con la formación lenta y relativamente desigual de los sistemas económicos de la región, en el sentido de que las ventajas a obtener son función del punto de partida.✓

Una vez superado en el sistema político el desequilibrio o la alteración de la postguerra, la habilidad de los sectores propietarios y el espíritu empresarial influyen en el proceso de desarrollo; se ha empezado a manifestar tal posibilidad, en un desplazamiento más o menos rápido de capitales de la agricultura a la industria y comercio, en la medida en que la rentabilidad de la inversión industrial empieza a ser más alta que en los cultivos tradicionales (café) o en los modernos (algodón y caña de azúcar); no existe ningún apoyo documental en orden a establecer si también ha habido alguna repatriación de las utilidades colocadas en el exterior provenientes de la ganancia cafetalera de muchos años, normalmente depositadas por sus propietarios en la forma de títulos y valores extranjeros o en simples cuentas corrientes.

En la formación del Estado nacional la estrategia integracionista tiene una proyección decisiva al interrumpir o modificar ese proceso antes que la formación nacional hubiese alcanzado un grado aceptable de autonomía. La unión aduanera, primero, y la integración industrial, en el futuro, establecerán pautas de interdependencia entre los sistemas locales que se traducen en limitaciones al ámbito de decisión política

✓ Hasta el momento, pareciera que el principal beneficiario comercial del Mercado Común es Guatemala; pero corresponde a El Salvador y Costa Rica las mayores posibilidades a largo plazo. En El Salvador el sector privado es el más dinámico y el mejor organizado para sacar provecho del Mercado Común; Costa Rica, en cambio, tiene una distribución más equitativa del ingreso y por ello, mayor poder de compra, más mano de obra calificada, mejores comunicaciones o sistemas de comercialización, así como goza de mayor estabilidad política. Honduras es el menos preparado para enfrentar tales oportunidades aunque junto con Nicaragua, han iniciado el camino de la industrialización. Véase sobre esto A. Segal, *op. cit.* y Evaluación de la integración económica en Centroamérica, Guatemala, 25-I-1966. E/CN.12/ccc/327/Rev. 1).

para buscar formas de colaboración supranacional como las que existen en la comunidad económica europea. Esta interdependencia y a condición que los grupos o fuerzas sociales realizaran una defensa del mercado nacional y de su ampliación, bajo la protección del Estado, podría facilitar el acceso a mayores niveles de autonomía en cuanto a decisiones que afectan al desarrollo. En ese nivel, como se ve, el crecimiento excede su estricta connotación económica y se convierte en un problema estratégico de política nacional y exterior. Frecuentemente se postuló que al abandonar las líneas tradicionales de participación en el mercado mundial (lo que implica transformar el perfil monopartidario agrícola) y al iniciar una política de fortalecimiento del mercado interno (que supone una reorganización agraria y decisiones en la distribución del ingreso) surgirían condiciones para la efectiva consolidación del estado nacional en Centroamérica, especialmente a partir de las condiciones sociales y políticas que acompañarán a la modernización de su sistema económico. En esta disyuntiva, abandonar el marco limitado de la nación para recuperar la dimensión política e histórica de la República Federal de Centroamérica era la mejor tentativa de autonomía a que podía aspirar una área subdesarrollada. Pero la política de integración económica en esta región sólo se ha proyectado como la integración de sus sectores en trance de modernización, especialmente comerciales e industriales sin que esta dinámica alcance las estructuras agrarias tradicionales, ni se acompañe de una política de redistribución del ingreso a fin de facilitar la participación de las masas en el consumo y en la vida política. Se posterga a la producción agrícola a continuar su lento crecimiento vegetativo, con todas esas limitaciones y contradicciones que ya hicieron crisis. Así, el sector primario continuará siendo el talón de aquiles del sistema. Por el contrario, la comunidad económica proyectada reproduce desde sus mismos orígenes las fases que conducen a la asociación creciente entre el sistema industrial central y el que emerge, subordinado, en la periferia; por lo demás, la secuencia histórica

es casi la misma que realizaron los países latinoamericanos que, como Argentina o Brasil, se adelantaron en el desarrollo hacia adentro en la década del treinta. O dicho de otra manera, dentro del marco de la dinámica del mercado mundial, en el cual la economía norteamericana es dominante, la integración económica se proyecta como un esfuerzo para repetir en Centroamérica el proceso por el cual ha transcurrido ya el desarrollo de las sociedades latinoamericanas dependientes que más se adelantaron en ese proceso, sin posibilidad de recoger tal experiencia, evitar las desventajas o reforzar los méritos que allí pudo adoptar.