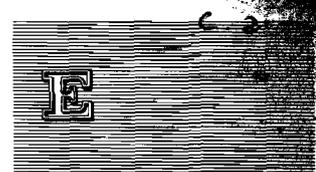


NACIONES UNIDAS



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

LC/MEX/G.1/Rev.1
20 de mayo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



CENTROAMERICA: BASES DE UNA POLITICA DE
REACTIVACION Y DESARROLLO

1
2

3
4

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
I. Rasgos característicos del estilo de desarrollo de Centroamérica en la posguerra	1
1. El dinamismo económico	2
2. La influencia decisiva del sector externo	5
3. El "desarrollo aditivo"	9
4. El carácter excluyente del desarrollo	14
II. Acontecimientos recientes y la crisis económica actual	20
1. La ruptura con las tendencias históricas	20
2. La incidencia de los fenómenos de origen externo	22
3. El desafío al modelo del "desarrollo aditivo"	32
4. Las consecuencias sobre la cooperación intracentroamericana	34
III. Las perspectivas de corto plazo	38
1. Factores condicionantes de origen externo e interno	39
2. La creciente polarización conceptual	42
3. Escenarios alternativos	44
IV. Bases de una política de reactivación y desarrollo	47
1. Consideraciones sobre los objetivos de la política de reactivación y desarrollo	47
2. Rasgos de la estructura productiva que se persigue	52
3. Requisitos de una política de reactivación y desarrollo	55
a) Pragmatismo	55
b) La selectividad	57
c) La austeridad	58
d) La eficiencia	60
e) La atenuación de la pobreza	61
4. El papel de la cooperación intrarregional	62
5. La expresión política del desarrollo y el papel del Estado	66



PRESENTACION

Esta nota fue elaborada como parte de la documentación básica para la reunión de expertos organizada por la Secretaría de la CEPAL "Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe", que se realizó en Santiago de Chile del 29 de abril al 3 de mayo de 1985.

El trabajo está referido al caso particular de Centroamérica, región que atraviesa por una profunda crisis, que afecta tanto al ámbito económico como al político-social. Dado que ambas esferas se encuentran tan estrechamente entrelazadas, resulta ocioso tratar de determinar si una tiene precedencia causal sobre la otra. De hecho, desde comienzos del presente decenio, y no obstante una leve recuperación observada en la mayoría de los países durante 1984, la región se halla sumida en la depresión económica más profunda y en la convulsión política más grave del último medio siglo. En consecuencia, el clima de inestabilidad y confusión en el que se vive dificulta encontrar soluciones que abarquen tanto el plano político como el económico y el social. Con todo, la búsqueda de respuestas es el mayor desafío que los centroamericanos enfrentan hoy, y esa tarea resulta, además, insoslayable.

Abordar un tema tan complejo como la crisis sería imposible si no se analizaran las características sobresalientes de la evolución experimentada por las economías y sociedades centroamericanas durante el período de la posguerra, y no se conocieran además las razones por las cuales esos rasgos se alteraron de manera abrupta hacia finales de los años setenta. Dicho análisis se recoge en los capítulos I y II.^{1/*} En el capítulo III se formulan algunas consideraciones sobre las perspectivas a corto plazo de las economías de la región, sin ofrecer un marco cuantitativo riguroso. Finalmente, en el capítulo IV se presentan propuestas que tienden a apuntalar una política de reactivación y de desarrollo regionales.

* Las notas aparecen al final del documento.

No se pretende con este trabajo ofrecer paradigmas o soluciones globales que permitan superar la crisis económica. El alcance de la nota, como su título lo indica, es menos ambicioso. Se propone simplemente formular orientaciones generales que, a juicio de la Secretaría, podrían facilitar la tarea de superar la depresión y construir las bases futuras del desarrollo. Todo ello con el propósito de provocar un debate de vital importancia para los países centroamericanos.

I. RASGOS CARACTERISTICOS DEL ESTILO DE DESARROLLO DE CENTROAMERICA EN LA POSGUERRA

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

Llama la atención, en tercer lugar, que en los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, la mayoría de las grandes transformaciones experimentadas por las economías de la región se haya ido yuxtaponiendo a la estructura económica y social que ya existía con anterioridad sin alterar, en esencia, un proceso al que se califica en estas páginas de "desarrollo aditivo".

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

Los cuatro fenómenos descritos se examinan con mayor detalle en las páginas siguientes.

1. El dinamismo económico

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

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

El sector más dinámico fue, en general, el manufacturero, impulsado por el mercado ampliado y por las políticas de fomento industrial creados en el marco del proceso de integración. El grado de industrialización de la región pasó, como consecuencia de ello, de 12.3% en 1960 a 16.8% en 1978.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO^{a/}

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Tasas media anuales</u>					
1950-1960	6.4	4.8	3.7	2.8	5.4
1960-1970	5.9	5.5	5.2	5.0	6.5
1970-1978	6.3	5.4	6.0	4.7	3.9
1978-1983	-0.4	-4.6	0.8	1.7	-2.0
<u>Tasas anuales</u>					
1970	7.2	3.4	5.5	3.5	-0.2
1971	6.8	4.9	5.5	5.8	3.4
1972	8.2	5.4	7.5	4.4	2.8
1973	7.5	4.7	6.6	5.8	5.3
1974	5.4	6.7	6.1	-0.3	13.5
1975	2.2	5.8	2.4	-3.1	1.5
1976	5.5	3.1	7.6	6.5	5.8
1977	8.5	6.1	7.4	9.6	6.1
1978	6.2	6.8	4.9	9.3	-5.9
1979	5.3	-1.2	4.7	6.0	-24.5
1980	0.9	-8.1	3.8	3.3	8.3
1981	-2.3	-7.9	1.1	0.6	5.4
1982	-7.1	-5.2	-3.3	-0.2	-0.6
1983	2.3	-0.1	-2.0	-1.1	5.2
1984 ^{b/}	5.0	1.5	0.2	2.8	-1.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^{a/} A precios constantes de 1970.

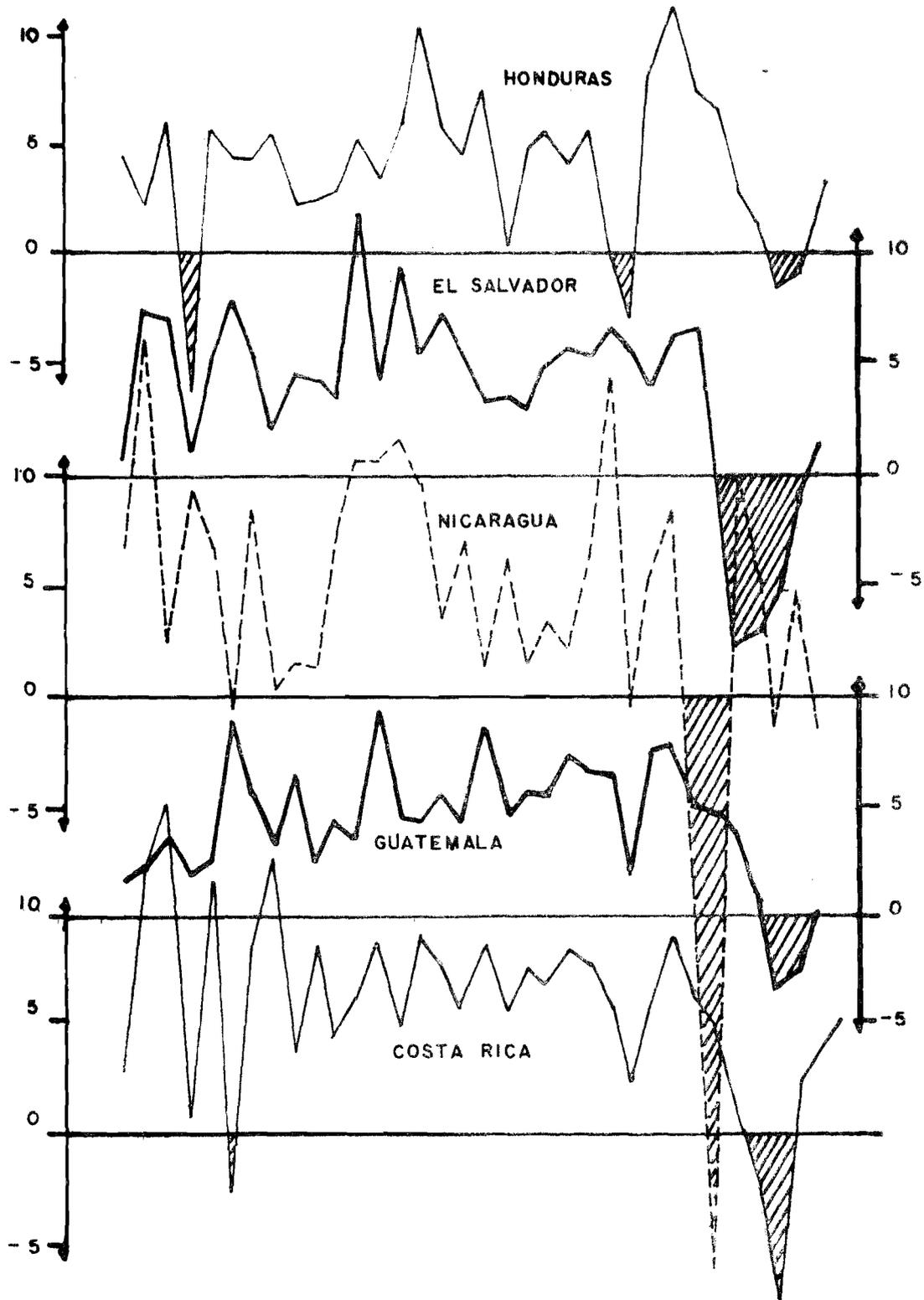
^{b/} Cifras preliminares.

GRAFICO 1

CENTROAMERICA : PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO

(tasas anuales de crecimiento)

1950 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985



1950 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985

2. La influencia decisiva del sector externo

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

Durante los dos últimos decenios el sector externo de los países centroamericanos experimentó modificaciones significativas. La importancia relativa del comercio exterior tendió a crecer --los coeficientes de exportación e importación del conjunto de la región se expandieron de 18.6% a 16.3%, respectivamente, en 1950, a 30.4% y 33.6% en 1978--;^{3/} la estructura de las exportaciones y de las importaciones cambió radicalmente --a las primeras se incorporaba una proporción creciente de artículos no tradicionales y, en las segundas, variaba la estructura en favor de los productos intermedios y de los bienes de capital--; el comercio intracentroamericano creció rápidamente hasta representar una elevada y ascendente proporción de las exportaciones totales de cada uno

/de los

de los países, al constituirse en fuente cada vez más importante de las importaciones totales de cada uno de ellos; los movimientos en la cuenta de capital adquirieron importancia progresiva a medida que se ampliaba la brecha en las transacciones corrientes y surgían nuevas fuentes de financiamiento internacional, tanto público como privado. Como consecuencia, el servicio de la deuda externa comenzó a comprometer una parte cada vez mayor de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios.

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

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

La influencia de los factores externos sobre los acontecimientos en los países de la región no se limitó al ámbito económico. Algunas de

/las consecuencias

las consecuencias de la vocación exportadora de Centroamérica afectaron profundamente a la conformación de las sociedades y al ordenamiento político. Es bien sabido, por ejemplo, que la explotación de uno o dos productos básicos de exportación influyó decisivamente en la fijación de la división del trabajo, debido al carácter intensivo y estacional del uso de mano de obra para dichos cultivos. La disponibilidad de recursos humanos ha representado, pues, un papel vital en el desarrollo económico de la región, así como en la definición del carácter dual e interdependiente de la agricultura de exportación y la de subsistencia, hechos que a su vez explican, en buena medida, las desiguales estructuras de distribución del ingreso.

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

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

/pero, sin

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

Las preferencias de la política norteamericana no siempre han constituido un conjunto coherente de postulados; a algunas administraciones les ha preocupado la seguridad --sobre todo la "contención del comunismo"--; a otras, un cambio evolutivo y ordenado que conduzca a sociedades más pluralistas y equitativas. En ese sentido, los gobiernos norteamericanos han apoyado unas veces a actores nacionales que postulan cambios ordenados y pacíficos, en el marco de una política exterior hacia los países latinoamericanos que algunos autores han calificado de "idealista". Así sucedió, por ejemplo, cuando se favorecieron las alianzas heterogéneas que derrocaron a las dictaduras en Guatemala, El Salvador y Honduras en el período inmediato a la posguerra, o a los gobiernos que impulsaron transformaciones en la llamada "Alianza para el Progreso" durante los años sesenta, así como el apoyo --quizás renuente-- brindado a la alianza también heterogénea que tomó el poder en Nicaragua en 1979. En otras ocasiones, el gobierno de los Estados Unidos ha preferido ayudar a actores nacionales que reúnen a su juicio las mejores condiciones para asegurar un mínimo de estabilidad frente a desafíos radicales al statu quo. El mejor ejemplo de esta política más "realista" podría ser el apoyo brindado por la administración norteamericana a las fuerzas que derrocaron al gobierno constituido en Guatemala en 1954.^{4/}

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

3. El "desarrollo aditivo"

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

/Lo señalado

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

Pero lo que se desea destacar aquí es que cuando esos cambios han amenazado seriamente a las estructuras creadas, casi invariablemente encontraban su límite, sobre todo cuando los intereses de los grupos dominantes se identificaban --como frecuentemente (pero no siempre) ocurría-- con los del principal actor internacional de la arena política centroamericana en los términos a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Así, las transformaciones o reformas pacíficas y ordenadas tuvieron que ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. Este fenómeno se refleja, por ejemplo, en el hecho que el progreso económico causó un cambio social importante, el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso, y la formación de clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas.

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

A mayor abundamiento, la presión tributaria vino a constituirse en un interesante indicador de los límites a que tuvo que hacer frente en Centroamérica el "desarrollo aditivo". Aunque se produjeron importantes cambios hacia el interior del sistema tributario de todos los países --como reflejo de los cambios que estaban ocurriendo en la estructura productiva--, resulta curioso que la captación de ingresos fiscales, como

/porcentaje

porcentaje del producto interno bruto, se mantuviera constante en algunos países o sólo creciera muy pausadamente en otros. (Véase el cuadro 2.) Ese coeficiente de tributación resultó, además, sumamente bajo en comparación con los de otros países de estructura económica y social similar, circunstancia que no debe considerarse un mero accidente: los gremios organizados de todos los países --aunque con diferencias de grado-- se resistieron pertinazmente a elevar los niveles de tributación, y especialmente de la que gravaba la propiedad y la renta. Las restricciones financieras que se debían a la reducida captación de ingresos fiscales limitaban severamente la capacidad del sector público en el desempeño de un papel más activo en el desarrollo, mientras los modestos incrementos que se alcanzaban en el coeficiente del gasto público (véase el cuadro 3) se financiaban en proporción creciente con endeudamiento, especialmente de origen externo.

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

Otro ejemplo de la persistencia de estructuras anteriores en el proceso de transformaciones que se viene comentando sería la reducida integración hacia atrás o hacia adelante de las actividades agroexportadoras tradicionales, en el sentido de que no se produjo una diversificación sistemática de aquellas actividades hacia otras de características más complejas. La aparición de actividades agroexportadoras nuevas (el algodón, el azúcar y la carne) se limitó, en efecto,

Cuadro 2

CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE TRIBUTACION

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Centroamérica</u>	<u>9.5</u>	<u>9.3</u>	<u>9.4</u>	<u>9.7</u>	<u>11.3</u>	<u>11.4</u>	<u>10.9</u>	<u>9.2</u>	<u>11.5</u>	<u>12.7</u>
Costa Rica	10.1	10.0	11.8	12.1	12.7	11.4	11.8	12.9	15.7	17.0
El Salvador	10.8	10.9	9.9	10.3	12.0	11.1	11.3	10.7	11.1	11.7
Guatemala	8.5	7.8	7.6	7.8	9.5	8.6	7.5	7.2	6.3	5.3
Honduras	7.3	10.1	9.7	11.2	12.1	14.0	13.2	12.8	12.0	13.8
Nicaragua	10.8	9.4	10.2	9.4	10.6	18.4	18.5	20.7	25.0	31.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: COEFICIENTE DEL GASTO TOTAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES^{a/}

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984 ^{b/}
<u>Centroamérica</u>	<u>10.6</u>	<u>11.2</u>	<u>11.3</u>	<u>11.6</u>	<u>15.8</u>	<u>19.3</u>	<u>20.2</u>	<u>20.4</u>	<u>23.3</u>	<u>23.7</u>
Costa Rica	11.2	13.3	13.8	13.7	17.9	20.0	16.9	16.8	21.9	21.8
El Salvador	10.9	12.2	10.9	10.3	13.4	17.2	19.8	20.5	28.0	22.1
Guatemala	9.5	9.3	10.6	9.9	12.5	15.2	16.9	14.4	12.1	11.2
Honduras	10.0	12.2	10.8	14.7	21.0	24.9	24.1	28.1	26.2	29.7
Nicaragua	12.4	11.1	11.2	11.8	19.4	29.5	32.4	37.4	56.4	55.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Relación de gastos totales de los gobiernos centrales al PIB a precios de mercado.

b/ Cifras preliminares.

a reiterar el patrón de los productos básicos tradicionales por sus escasos eslabonamientos con otras actividades productivas. Es decir, los productores tradicionales se diversificaron poco y el Estado participó escasamente en el excedente generado por ellos. Se comprende así la forma en que las estructuras económicas y sociales tradicionales perduraron y en que las transformaciones tantas veces mencionadas se les vinieron yuxtaponiendo sin llegar a alterarlas en su esencia. En otros términos, el cambio ocurrió dentro de límites relativamente estrechos (aunque variaran un tanto de un país a otro). Así, no obstante la considerable expansión y transformación experimentadas por las economías y las sociedades centroamericanas en los treinta años de la posguerra, aquel cambio resultó paradójicamente insuficiente para responder a las crecientes expectativas de numerosos contingentes de población. Por otra parte, el sentido de conservación de sistemas sociales vulnerables llevó a preservar en la mayoría de los países los patrones económicos existentes --que podían aprovechar el auge de la economía internacional-- sustentados en instituciones políticas excluyentes, al menos en el sentido del reparto del poder y de los frutos del desarrollo económico. Por tanto, la movilización y capilaridad sociales que acompañaron al auge de la posguerra no pudieron llenar, en sentido comparable, el rezago de algunas estructuras políticas.

4. El carácter excluyente del desarrollo

Por consiguiente, pese al dinamismo económico, los países de la región no fueron capaces durante los 30 años de la posguerra de mejorar significativamente la distribución del ingreso ni de reducir el número de centroamericanos que viven en un estado de pobreza extrema. Según las encuestas de hogares realizadas durante los últimos años, típicamente hacia 1980 el 20% de la población más pobre disponía de menos del 4% del ingreso nacional mientras, en el otro extremo, el 20% de los grupos de mayores ingresos obtenían más del 55%. Existían diferencias importantes de un país a otro, con los rasgos más disímiles correspondiendo nuevamente a Costa Rica. (Véase el cuadro 4.) En los países donde se

Cuadro 4

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

(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.3	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2
30% sobre la mediana	30.0	883.0	22.0	341.2	26.1	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2
20% más rico	49.0	1 165.2	66.0	1 535.5	54.1	1 133.6	59.3	796.3	58.0	1 199.8

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

efectuaron encuestas en distintas fechas, la evidencia disponible --pese a metodologías no siempre comparables-- señala que se amplió la brecha entre los grupos en los extremos de la escala, aunque la participación relativa de los estratos intermedios pudo haber tendido a crecer. (Véase el cuadro 5.) En el caso de Guatemala y Costa Rica, el ingreso real por habitante del 20% más pobre de la población registró incluso una disminución. Por añadidura, como se señala más adelante, existe evidencia de que la estructura distributiva se deterioró aún más entre 1980 y 1984, como resultado de crecientes niveles de desempleo e importantes rezagos en los salarios reales.

En cifras absolutas, del total de más de 20 millones de centroamericanos que habitaban la región en 1980, unos 13.2 millones (64%) vivían en estado de pobreza --en el sentido de que su ingreso no cubría sus necesidades básicas-- y más de 8.5 millones (41%) ni siquiera disponían de ingresos suficientes para cubrir el valor del canasto mínimo de alimentos que se considera necesario desde el punto de vista biológico-nutricional. (Véase el cuadro 6.) La situación era mucho más grave en el área rural que en la urbana, y presentaba importantes diferencias de un país a otro (en Costa Rica menos del 25% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza, mientras que en Guatemala esa proporción pasaba del 70%). Por otra parte, siendo muy probable que el porcentaje de centroamericanos que vive por debajo de ese umbral en estos días sea menor al de 30 años atrás, también es cierto que, en números absolutos, a causa de la expansión demográfica existen hoy más "pobres" --y también más "no pobres"-- que en el período inmediato posterior a la segunda guerra mundial.

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

Cuadro 5

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

(Dólares de 1970)

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

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

^{a/} Sector urbano.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

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

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

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

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

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

Así, con alguna excepción, la falta de participación efectiva de las clases sociales emergentes tampoco estuvo en condiciones de equilibrar el peso de los grupos tradicionales de poder en el manejo de los asuntos públicos, a veces ampliando las tensiones entre el rápido desarrollo social y el lento desarrollo institucional en la esfera política. Dicho de otra manera, la brecha entre la transformación y el fortalecimiento de las prácticas e instituciones políticas de una sociedad más compleja contribuyeron al trasfondo de la inestabilidad en Centroamérica.

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

II. ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y LA CRISIS ECONOMICA ACTUAL.

Centroamérica, ya se mencionó, atraviesa por una situación crítica de dimensión y profundidad sin precedentes. La actividad económica se ha ido reduciendo, con importantes desequilibrios con el exterior y en las finanzas del sector público, un desplome de los niveles de ahorro e inversión y un margen de maniobra cada vez más estrecho para superar esos desequilibrios y conducir la política económica.

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

Por otro lado, la aludida convulsión política que sufre la región está estrechamente relacionada con los fenómenos económicos antes descritos, y todo ello precede, tal vez, a un resquebrajamiento del "desarrollo aditivo" sin que se vislumbren todavía las características de algún modelo alternativo de desarrollo. Por añadidura, las perspectivas económicas poco halagüeñas ya descritas entorpecen y dificultan emprender transformaciones sociales, la falta de las cuales posiblemente comprometa la estabilidad política de varios países de la región.

La profundidad de la crisis ha dado paso a un clima de desmoralización e incertidumbre. Existen interrogantes no despejados, incluso perplejidad, al tenerse conciencia de que muchos problemas rebasan la capacidad de acción de los gobiernos constituidos y comienzan, entre sus muchas otras consecuencias, a erosionar los cimientos mismos del proceso de integración centroamericana.

1. La ruptura con las tendencias históricas

En el bienio 1977-1978 las tendencias someramente descritas en el capítulo anterior llegaron a un punto de inflexión, por lo menos en lo que

/se refiera

se refiere al sostenido crecimiento de las economías. Desde ese bienio se fue registrando una progresiva desaceleración hasta desembocar en tasas negativas en la mayoría de los países en 1981 y 1983 y en todos en 1982. (Véanse nuevamente el gráfico 1 y el cuadro 1.) Dicha situación no tiene precedente en el período de posguerra ni por su duración, ni por su intensidad, ni por sus características peculiares. Bastará señalar que, después de treinta años de expansión en el ingreso por habitante de los cinco países (con interrupciones sólo esporádicas), se registra un desplome generalizado en el último quinquenio. Si bien en 1984 se detuvo la contracción registrada en las economías en años precedentes (con excepción de Nicaragua), el panorama, al menos en la mayoría de los países, dista mucho de poder calificarse como una reactivación. Así, el ingreso real por habitante a finales de este último año en Costa Rica y Guatemala apenas equivalió al registrado en 1972; en Honduras a 1970, y en El Salvador y Nicaragua --situaciones más dramáticas aún-- a 1960 y 1965, respectivamente. Cabe señalar que el deterioro generalizado en el nivel de bienestar material no sólo se refleja en las cifras citadas, sino que también en indicadores menos tangibles, como lo serían la convivencia social, la seguridad personal y la calidad de vida de los centroamericanos.

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

En efecto, el hecho de haber coincidido el marcado deterioro de la evolución económica con un período de creciente convulsión política, podría asociarse funcionalmente a algunas de las características de las sociedades centroamericanas a que se hizo referencia en páginas precedentes. Una de las muchas expresiones de esos fenómenos condujo al

cuestionamiento del orden social recurriendo a desafíos violentos al statu quo que habrían dado lugar, a su vez, a respuestas también violentas que contribuyeron, por su parte, a una rápida polarización de posiciones en ciertos países, y sobre todo en El Salvador y Nicaragua. Existen interrelaciones múltiples y complejas que se reforzarían mutuamente entre los factores políticos y económicos locales y la forma en que ambos se entremezclan con influencias de origen externo. Estos fenómenos se examinan someramente a continuación.

2. La incidencia de los fenómenos de origen externo

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

Por lo que respecta a los efectos del desorden de la economía internacional, podría recordarse que a las dificultades de los países industrializados en 1978-1979 --tasas de crecimiento bajas, elevados ritmos de inflación, niveles decrecientes de ahorro, rezagos en la aplicación de innovaciones tecnológicas-- vino a agregarse, en 1979, un nuevo aumento de los precios de los hidrocarburos. Más trascendencia podría atribuirse a los intentos para modificar la política económica en algunos países industrializados que han subrayado el combate a la inflación --con

/algunos

algunos resultados positivos-- , recurriendo, entre otras, a medidas monetarias restrictivas que se han traducido en elevadas tasas de interés. Esas políticas han tendido a contribuir a la desaceleración de la actividad económica en los países donde se aplicaron y, en general, a la de la economía mundial, con las consiguientes repercusiones sobre los niveles del comercio internacional. Para los países de Centroamérica, la situación se tradujo en un debilitamiento de la demanda de los productos que exportan tradicionalmente. Ante la persistente inflación internacional (aunque desde 1982 comienza a descender), ese debilitamiento de la demanda ocasiona un marcado deterioro de la relación de precios del intercambio. Por añadidura, en el ámbito financiero los países centroamericanos se han visto adversamente afectados por las elevadas tasas de interés sobre su abultada deuda externa y por las dificultades recientes de acceso a financiamiento externo fresco.

Las cifras de los cuadros 7 y 8 son elocuentes. Ante la caída en los precios de virtualmente todos los productos que Centroamérica exporta y las continuas presiones alcistas de los precios de los que importa --especialmente los hidrocarburos en 1979-1980--^{5/} la relación de los precios del intercambio de la región a finales de 1984 se había deteriorado desde 1977 en casi un 40%, mientras el poder de compra de las exportaciones disminuía un 43%. Lo anterior significa, grosso modo, que de haberse mantenido el poder de compra de las exportaciones de 1977 el valor total de las exportaciones en 1984 hubiera sido un 40% mayor que el registrado, lo que significa aproximadamente un 2.0% adicional al producto interno bruto de ese último año.

Entre 1978 y 1983, los precios del intercambio de bienes fueron negativos en todos los países, mientras que el modestísimo repunte de 1984 (3.8%) resultó insignificante para revertir el desplome descrito del sexenio precedente. A ello debe sumarse una caída en el volumen de exportación de algunos países --incluso de rubros, como el níquel en Guatemala, que dejaron de exportarse por falta de mercado-- , la creciente dificultad para incorporar nuevos renglones a las ventas externas a causa de las restricciones del mercado y del proteccionismo que han puesto en vigor algunos países industrializados, y una sensible baja en la

Cuadro 7

CENTROAMERICA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Tasas de crecimiento</u>									
<u>Exportaciones de bienes</u>									
Valor	29.7	35.3	-2.4	15.8	4.9	-10.3	-12.2	-1.0	5.2
Volumen	5.1	-0.9	2.6	13.0	-6.4	-2.7	-8.3	0.8	-1.4
Valor unitario	23.4	36.5	-4.9	2.5	12.1	-7.8	-4.3	-0.9	6.7
<u>Importaciones de bienes</u>									
Valor	20.1	27.0	8.9	6.3	15.0	-2.7	-19.3	-0.9	9.0
Volumen	22.0	20.5	-1.6	-5.5	-3.3	-7.1	-23.7	-1.8	6.0
Valor unitario	-1.6	5.4	10.7	12.5	18.9	4.7	5.8	0.9	2.8
Relación de precios del intercambio de bienes	25.4	29.5	-14.1	-8.9	-5.7	-11.9	-9.5	-1.8	3.8
<u>Indices (1970 = 100.0)</u>									
Relación de precios del intercambio	100.4	130.0	111.7	101.8	96.0	84.6	76.6	75.2	78.1
Poder de compra de las exportaciones de bienes	140.0	179.7	158.4	163.0	143.8	123.2	102.2	100.3	102.6
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	147.9	181.3	163.5	169.4	151.1	126.9	108.2	106.6	108.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 8

CENTROAMERICA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES

	Tasas de crecimiento								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <u>a/</u>
<u>Total</u>	<u>25.4</u>	<u>29.5</u>	<u>-14.1</u>	<u>-8.9</u>	<u>-5.7</u>	<u>-11.9</u>	<u>-9.5</u>	<u>-1.8</u>	<u>3.8</u>
Costa Rica	19.7	30.6	-17.7	-1.6	-2.8	-14.8	-10.2	-4.5	0.7
El Salvador	39.6	47.3	-26.2	-8.2	-15.4	-12.6	-0.8	-7.1	13.1
Guatemala	28.6	33.4	-5.1	-15.7	-2.7	-8.7	-13.0	-2.4	1.2
Honduras	8.2	15.4	-0.4	-9.1	-1.8	-13.0	-5.1	-1.0	1.1
Nicaragua	21.9	16.2	-13.8	-16.0	-3.4	-11.7	-10.4	-12.7	8.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

/exportación

exportación de algunos servicios, como el turismo, no sólo debida a la recesión económica mundial, sino también a factores de carácter extraeconómico presentes en Centroamérica.

En cambio, la producción de los países centroamericanos requirió importaciones, pese a la contracción económica, especialmente para abastecer la demanda generada por el creciente gasto público que impulsaron los gobiernos en los primeros años de este ciclo recesivo, en parte para contrarrestar la atonía de la inversión privada. Como consecuencia, el balance comercial de los cinco países pasó de un déficit de 432 millones de dólares en 1977 (equivalente al 2.8% del PIB) a uno de casi 1 600 millones en 1981 (8.5% del PIB), para luego estabilizarse en un rango cercano a los 1 000 millones anuales entre 1982 y 1984 (5.3% del PIB en este último año, aunque con importantes diferencias de un país a otro). (Véase el cuadro 9.) A ello se sumó un espectacular aumento en el servicio de la deuda no sólo atribuible al endeudamiento creciente sino especialmente --al menos hasta mediados de 1984-- al alza vertiginosa de las tasas de interés. El pago a factores del exterior se elevó, por ejemplo, de 280 millones de dólares en 1977 a 980 millones en 1984 para el conjunto de la región. Así se explica que el déficit en cuenta corriente subiera de 573 a más de 1 800 millones de dólares entre los años mencionados (3.8% y 9.3% del PIB, respectivamente). (Véase el cuadro 10.)

Durante el período 1979-1980, Centroamérica tuvo amplio acceso al financiamiento internacional, tanto público como especialmente privado. El apoyo externo a los programas de reconstrucción de Nicaragua contribuyó en forma importante a este fenómeno y esos recursos sustituyeron, en parte, el ahorro interno que tendía a desaparecer rápidamente ante los déficit de los sectores públicos y la fuga de capitales privados. En 1977 sólo el 12.6% del ahorro total provino de fuentes externas; en contraste, la proporción había crecido al 38.8% en 1981 y se mantuvo arriba del 35% en 1984. (Véase el cuadro 11.) En el mismo período, la deuda pública externa de la región pasó de 2 400 a poco menos de 15 000 millones de dólares poniendo de relieve limitaciones a la capacidad de endeudamiento adicional de varios países.

Cuadro 9

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

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Millones de dólares</u>										
<u>Total</u>	<u>570</u>	<u>427</u>	<u>432</u>	<u>887</u>	<u>653</u>	<u>1 323</u>	<u>1 572</u>	<u>906</u>	<u>898</u>	<u>1 044</u>
Costa Rica	166	146	164	269	425	460	127	-73	16	73
El Salvador	79	12	-29	234	-2	51	237	218	151	207
Guatemala	77	227	99	354	320	228	570	323	141	151
Honduras	101	60	74	89	99	185	177	56	120	139
Nicaragua	147	-18	124	-59	-160	399	461	382	470	474
<u>Relación porcentual con el PIB</u>										
<u>Total</u>	<u>6.0</u>	<u>3.5</u>	<u>2.8</u>	<u>5,4</u>	<u>3.5</u>	<u>6.4</u>	<u>8,5</u>	<u>5.1</u>	<u>4.8</u>	<u>5.3</u>
Costa Rica	8.7	6.1	5.3	7,6	10.5	10.1	4.8	3.0	0.5	2.1
El Salvador	4.4	0.5	1.0	7.6	0.1	1.5	7.3	6.9	4.6	6.1
Guatemala	2.4	5.2	1.8	5.8	4.6	2.9	7.2	4.3	1.8	1.9
Honduras	9.7	4.7	4.8	4.9	4.6	7.4	7.0	2.2	4.5	5.5
Nicaragua	9.5	1.0	5.5	2.9	7.7	17.1	21.3	18.7	23.0	20.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 10

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

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Millones de dólares</u>										
<u>Total</u>	<u>700</u>	<u>455</u>	<u>573</u>	<u>1 088</u>	<u>880</u>	<u>1 690</u>	<u>2 152</u>	<u>1 715</u>	<u>1 608</u>	<u>1 806</u>
Costa Rica	218	203	226	364	554	654	408	305	358	371
El Salvador	95	11	-21	249	24	117	271	271	239	276
Guatemala	65	79	37	271	180	178	567	376	224	314
Honduras	125	115	139	170	212	331	321	249	260	311
Nicaragua	197	47	192	34	90	407	585	514	527	517
<u>Relación porcentual con el PIB</u>										
<u>Total</u>	<u>7.4</u>	<u>3.7</u>	<u>3.8</u>	<u>6.6</u>	<u>4.7</u>	<u>8.1</u>	<u>11.6</u>	<u>9.6</u>	<u>8.6</u>	<u>9.3</u>
Costa Rica	11.4	8.4	7.4	10.3	13.7	14.3	15.6	12.6	11.9	10.9
El Salvador	5.3	0.5	0.7	8.1	0.7	3.4	8.1	8.6	7.3	8.1
Guatemala	2.1	1.8	0.7	4.5	2.6	2.3	7.2	5.0	2.9	4.0
Honduras	12.0	8.9	9.0	9.3	9.8	13.1	15.8	9.6	9.9	12.3
Nicaragua	12.7	2.5	8.6	1.7	4.3	17.4	27.1	25.1	25.8	21.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 11

CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LA INVERSION Y EL AHORRO

(Millones de dólares constantes de 1970)

	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984 ^{2/}	
	Valor	%	Valor	%												
<u>Centroamérica</u>																
Producto interno bruto ^{b/}	10 091	100.0	10 519	100.0	10 535	100.0	10 624	100.0	10 492	100.0	10 049	100.0	10 015	100.0	10 170	100.0
Inversión bruta interna	2 218	22.0	2 231	21.2	1 893	18.0	1 969	18.5	1 808	17.2	1 405	14.0	1 439	14.4	1 529	15.0
Ahorro interno	1 939	19.2	1 719	16.3	1 548	14.7	1 409	13.3	1 106	10.5	871	8.7	949	9.5	993	9.7
Ahorro externo	279	2.8	512	4.9	345	3.3	560	5.2	702	6.7	534	5.3	490	4.9	536	5.3
Relación ahorro externo/ahorro total		12.6		22.9		18.2		28.4		38.8		38.0		34.1		35.1
<u>Costa Rica</u>																
Producto interno bruto ^{b/}	1 975	100.0	2 099	100.0	2 202	100.0	2 220	100.0	2 170	100.0	2 012	100.0	2 059	100.0	2 159	100.0
Inversión bruta interna	554	28.0	552	26.3	603	27.4	643	29.0	400	18.4	298	14.8	373	18.1	423	19.6
Ahorro interno	443	22.4	399	16.0	386	17.5	421	19.0	270	12.4	204	10.1	266	12.9	315	14.6
Ahorro externo	111	5.6	153	7.3	217	9.9	222	10.0	130	6.0	94	4.7	107	5.2	108	5.0
Relación ahorro externo/ahorro total		20.0		27.7		36.0		34.5		32.5		31.5		28.7		25.5
<u>El Salvador</u>																
Producto interno bruto ^{b/}	2 176	100.0	2 316	100.0	2 276	100.0	2 079	100.0	1 906	100.0	1 800	100.0	1 786	100.0	1 813	100.0
Inversión bruta interna	531	24.4	547	23.6	422	18.5	237	13.8	276	14.5	234	13.0	240	13.4	257	14.2
Ahorro interno	542	24.9	409	17.7	428	18.8	287	13.8	185	9.7	148	8.2	165	9.2	165	9.1
Ahorro externo	-11	-0.5	138	5.9	-6	-0.3	-	-	91	4.8	86	4.8	75	4.2	92	5.1
Relación ahorro externo/ahorro total		-2.1		25.2		-1.4		-		33.0		36.5		31.2		35.8

/(Continúa)

Cuadro 11 (Conclusión)

	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984 ^{a/}	
	Valor	%	Valor	%												
Guatemala																
Producto interno bruto ^{b/}	3 571	100.0	3 750	100.0	3 926	100.0	4 074	100.0	4 101	100.0	3 957	100.0	3 850	100.0	3 858	100.0
Inversión bruta interna	611	17.1	674	18.0	585	14.9	499	12.2	575	14.0	465	11.8	384	10.0	386	10.0
Ahorro interno	592	16.6	544	14.5	498	12.7	440	10.8	385	9.4	347	8.8	316	8.2	294	7.6
Ahorro externo	19	0.5	130	3.5	87	2.2	59	1.4	190	4.6	118	3.0	68	1.8	92	2.4
Relación ahorro externo/ahorro total		3.1		5.2		14.9		11.8		33.0		25.4		17.7		23.8
Honduras																
Producto interno bruto ^{b/}	1 116	100.0	1 199	100.0	1 281	100.0	1 316	100.0	1 331	100.0	1 307	100.0	1 301	100.0	1 337	100.0
Inversión bruta interna	203	18.2	323	26.9	342	26.7	383	29.1	315	23.7	206	15.9	224	17.2	261	19.5
Ahorro interno	139	12.5	248	20.7	258	20.1	267	20.3	209	15.7	127	9.7	139	10.7	163	12.2
Ahorro externo	64	5.7	75	6.2	84	6.6	116	8.8	106	8.0	81	6.2	85	6.5	98	7.3
Relación ahorro externo/ahorro total		31.5		23.2		24.6		30.3		33.7		38.9		37.9		37.5
Nicaragua																
Producto interno bruto ^{b/}	1 253	100.0	1 155	100.0	850	100.0	935	100.0	984	100.0	973	100.0	1 018	100.0	1 003	100.0
Inversión bruta interna	319	25.5	135	11.7	-59	-6.9	157	16.8	242	24.6	200	20.5	218	21.4	202	20.1
Ahorro interno	223	17.8	119	10.3	-22	-2.6	-6	-0.6	57	5.8	45	4.6	63	6.2	56	5.6
Ahorro externo	96	7.7	16	1.4	-37	-4.3	163	17.4	185	18.8	155	15.9	155	15.2	146	14.5
Relación ahorro externo/ahorro total		30.1		11.9		-62.7		103.8		76.4		77.5		71.1		72.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ A precios de mercado.

Esta última circunstancia, unida a las restricciones en la disponibilidad de recursos nuevos --la banca comercial considera la región como de alto riesgo financiero y político, mientras que la mayoría de las fuentes oficiales han tendido a menguar ante las políticas de austeridad de los países donantes-- creó, a partir de 1981, serias dificultades para movilizar financiamiento externo fresco, con lo cual a partir de 1982 el ahorro externo, lejos de contrarrestar la caída en los ahorros nacionales, vino a sumarse a esa tendencia.

Cabe señalar que la mayoría de los balances de pagos registran desde 1981 aumentos en los ingresos netos de capital, sobre todo en 1983, año en que ascendieron a casi 2 000 millones de dólares. Sin embargo, aproximadamente la mitad de esos ingresos no constituyen inyecciones de divisas frescas; son el producto de las renegociaciones de vencimientos sobre la deuda externa existente, especialmente en Costa Rica y en Nicaragua.^{6/}

Por otra parte, aquellos países que han logrado acceso a un mayor caudal de financiamiento oficial, especialmente de carácter bilateral (Costa Rica, El Salvador y, en menor grado, Honduras) han tenido que sujetarse cada vez a mayores grados de condicionalidad, básicamente en materia de conducción de la política económica, pero en ocasiones incluso en otros aspectos del quehacer nacional. En ese orden de ideas, cabe señalar que durante 1984 el Fondo Monetario Internacional, que apoya programas de ajuste en tres países, interrumpió los desembolsos en dos de ellos (Guatemala y Honduras) por falta de cumplimiento de las metas cuantitativas, mientras que en el tercero (Costa Rica) al momento de redactarse esta nota aún no se había logrado un acuerdo final para renovar el programa vencido en diciembre de 1984.

Finalmente, otro fenómeno de singular importancia que se presentó con signos acentuados durante este período fue la persistente y masiva fuga de capitales en toda la región --en algunos países más que en otros-- debido a factores de orden económico y sobre todo de índole extraeconómica. Se estima, de manera muy burda, que entre 1979 y 1984 ese flujo ascendió, para los cinco países de la región, a entre

2 000 y 2 500 millones de dólares.^{7/} Ello lógicamente vino a agravar la situación externa de cada país, influyendo decisivamente en el desplome de la actividad económica. Paradójicamente, el agotamiento de las reservas monetarias internacionales de los países al inicio del período recesivo y el elevado nivel de endeudamiento externo registrado fueron fenómenos que viabilizaron las salidas de capital aludidas.

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

3. El desafío al modelo del "desarrollo aditivo"

El programa adoptado por el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua se aparta, en efecto, de las pautas tradicionales conocidas. En otro contexto, los acontecimientos de El Salvador se alejan también del modelo de "desarrollo aditivo" al haber dado lugar a cambios que, en una u otra forma, alteran las estructuras preexistentes. Cabría señalar, incluso, que, bajo el doble embate de la crisis económica y del desafío al statu quo, difícilmente las estructuras preexistentes podrán

/sobrevivir

sobrevivir en algunos países sin ajustes fundamentales. De ninguna manera prejuzga esa circunstancia el carácter de las organizaciones sociales que podrían sustituir eventualmente a las anteriores, ni el signo ideológico que las caracterizaría; sólo implica que el modelo de la posguerra, en vigor durante más de treinta años, podría haberse agotado.

Algunos de los fenómenos económicos que constituyen el objeto y el sujeto de la crisis ilustran claramente lo anterior. Uno sería la acumulación de capital. La inversión ha venido comprimiéndose notablemente desde 1978 como resultado y como causa de la contracción de la actividad económica, de la caída del ahorro interno, de la fuga de capitales y de la reacción del sector privado a las tensiones políticas y sociales que conmueven a la región. En el cuadro 11 se observa que el ahorro interno de los cinco países cayó del 19.2% al 9.7% del producto interno bruto entre 1977 y 1984, situación grave para países que pretenden desarrollarse. También la inversión privada sufrió un revés especial: disminuyó en todos los países --el coeficiente regional de la inversión privada se redujo del 13.4% en 1977 a menos del 8% en 1984-- mientras en los que sufren conmociones civiles el coeficiente de formación de capital privado menguó en más del 50% en los últimos siete años. El sector público hizo un esfuerzo por contrarrestar dicha caída --con lo cual acentuó otro desequilibrio secular en las economías centroamericanas: el del déficit en las finanzas públicas--, pero éste fue insuficiente; el coeficiente de la inversión total declinó en todos los países y tendió a crear cuellos de botella donde el gasto público no puede sustituir a la inversión privada.

El esfuerzo hecho deliberadamente por los gobiernos para contrarrestar la caída de la actividad económica, en los momentos en que la captación de los ingresos fiscales tendía a disminuir, hizo que la participación del gasto público en el PIB regional aumentara del 15.9% en 1977 al 20.2% en 1981, cuando el coeficiente de tributación había bajado del 12.1% al 10.9% entre los mismos años. La asimetría en la evolución de los

gastos y los ingresos dio por resultado que el déficit global de los cinco gobiernos subiera de 460 millones de pesos centroamericanos en 1977 (3% del PIB) a cerca de 1 600 millones en 1984 (8.0% del PIB). (Véase el cuadro 12.) Ante la insuficiencia del financiamiento externo para cubrir los déficit, se acudió al financiamiento interno, expediente que tuvo el efecto de ensanchar indirectamente el desequilibrio del balance de pagos --por el componente importado del gasto-- y, en algunos casos, absorbió la mayor parte de la expansión crediticia interna restando recursos a los sectores privados nacionales. Entraron, en juego, pues, fuerzas que tienden o han logrado romper ya la tradicional estabilidad de precios --y de las tasas cambiarias-- de los países de la región; otra manifestación del empobrecimiento funcional paulatino de las estructuras preexistentes.

4. Las consecuencias sobre la cooperación intracentroamericana

Las restricciones del sector externo, reflejadas en la escasez de divisas, se han agravado hasta tal punto que a partir de 1981 los países deficitarios en el comercio intrarregional experimentaron dificultades incluso para cubrir sus saldos deudores. Al principio los bancos centrales de los países superavitarios extendieron líneas bilaterales de crédito y luego se estableció un mecanismo regional para atender el mismo problema en forma multilateral (el Fondo Centroamericano del Mercado Común) pero al agotarse esos expedientes^{8/} --y no encontrarse apoyo suficiente en la comunidad financiera internacional-- la falta de divisas empezó a limitar el comercio intracentroamericano.

La respuesta de algunos países a las restricciones que afectaron a su sector externo fue, por otra parte, adoptar medidas cambiarias --variaciones de paridad, adopción de tasas múltiples o de controles sobre el movimiento de divisas-- que incidieron sobre los precios relativos de intercambio a nivel intercentroamericano y en algunos casos limitaron el volumen de las transacciones comerciales. A causa de todos estos fenómenos, el comercio intrarregional dejó de jugar su papel atenuante

Cuadro 12

CENTROAMERICA: DEFICIT DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Millones de pesos centroamericanos</u>									
<u>Total</u>	<u>579</u>	<u>459</u>	<u>789</u>	<u>910</u>	<u>1 470</u>	<u>1 609</u>	<u>1 462</u>	<u>1 709</u>	<u>1 571</u>
Costa Rica	150	136	211	324	418	113	78	157	113
El Salvador	27	-60	52	36	198	232	249	313	244
Guatemala	225	98	138	254	446	674	459	301	316
Honduras	84	102	150	140	243	248	382	343	374
Nicaragua	93	183	238	156	165	242	294	595	524
<u>Relación porcentual con el PIB</u>									
<u>Total</u>	<u>4.7</u>	<u>3.0</u>	<u>4.8</u>	<u>4.9</u>	<u>7.1</u>	<u>8.7</u>	<u>8.2</u>	<u>9.1</u>	<u>8.0</u>
Costa Rica	6.2	4.4	6.0	8.0	9.2	4.3	3.2	5.2	3.3
El Salvador	1.1	-2.1	1.7	1.0	5.7	7.1	7.9	9.6	7.2
Guatemala	5.2	1.8	2.3	3.7	5.7	8.5	6.0	3.9	4.2
Honduras	6.5	6.6	8.2	6.5	9.5	9.9	14.8	13.0	14.8
Nicaragua	5.0	8.2	11.7	7.5	7.1	11.2	14.4	29.1	22.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Signo negativo es igual a superávit.

a/ Cifras preliminares.

tradicional de las bajas cíclicas en el comercio extrarregional y se convirtió en una víctima más de la crisis del sector externo. Así, el valor de ese comercio ha declinado sistemáticamente --de 1 130 millones de pesos centroamericanos en 1980 a 742 millones en 1984--, mientras que su participación relativa en las exportaciones totales de los cinco países descendió de 23.1% a 18.5% entre ambos años. (Véase el cuadro 13.)

Entre las innumerables repercusiones de esta situación sobre el aparato productivo, el grado de industrialización que, como se dijo, había crecido sistemáticamente entre 1950 y 1978 se estancó al disminuir del 17.1% en 1978 al 16.2% en 1982 y al 16% en 1984. En otros términos, la industria se expandió más rápidamente que el conjunto de la economía durante el período de auge, pero ha resultado menos dinámica que ese conjunto durante el período de la contracción.

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

Cuadro 13

CENTROAMERICA: VALOR DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y SU INCIDENCIA
RELATIVA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{a/}
<u>Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica</u> (miles de pesos centroamericanos)								
<u>Total</u>	785 355	862 720	891 731	1 129 160	936 792	762 850	757 706	742 138
Costa Rica	173 802	178 679	175 354	270 328	238 023	164 592	187 089	175 459
El Salvador	211 653	233 569	266 601	295 796	206 484	174 229	168 101	176 515
Guatemala	222 465	254 971	299 602	403 728	355 501	320 067	308 155	289 851
Honduras	43 449	49 199	60 011	83 889	65 912	51 876	61 377	57 830
Nicaragua	133 986	146 302	90 163	75 419	70 872	52 086	32 984	42 983
<u>Relación entre el valor de las exportaciones al resto de</u> <u>Centroamérica y el valor de las exportaciones totales</u> (porcentajes)								
<u>Total</u>	19.0	21.4	19.1	23.1	21.3	19.8	19.8	18.5
Costa Rica	21.0	20.7	18.6	27.0	23.7	18.9	21.5	18.3
El Salvador	21.7	29.1	23.5	27.5	25.9	24.7	23.0	23.3
Guatemala	19.1	23.3	24.5	26.6	27.4	26.7	28.2	25.5
Honduras	8.2	7.9	7.9	9.9	8.4	7.7	8.8	7.5
Nicaragua	21.1	22.6	14.6	16.7	14.0	12.8	7.7	11.0

Fuente: SIECA.

a/ Cifras preliminares.

III. LAS PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO

La mayoría de los países centroamericanos, según se indicó en el capítulo anterior, llevan de cinco a seis años consecutivos sufriendo tasas negativas de crecimiento y desequilibrios profundos tanto en el sector externo como en las finanzas públicas. Casi todos ellos iniciaron programas de ajuste hacia 1981, una vez agotadas sus reservas monetarias internacionales. La intensidad y las características de la aplicación de esas políticas variaron mucho de un país a otro. Como regla general, las importaciones registraron fuertes decrementos --a veces como resultado de ajustes cambiarios, otras como simple reflejo de restricciones cuantitativas y de una demanda deprimida--, el gasto público se redujo y se aplicaron políticas crediticias restrictivas y políticas salariales conservadoras. En algunos casos, también aumentó la recaudación tributaria y se reestructuraron los vencimientos de la deuda externa. Incluso Nicaragua, no obstante las transformaciones impulsadas por las autoridades desde 1979, adoptó un conjunto de medidas a partir de 1984 --tardíamente y sin el apoyo del Fondo Monetario Internacional-- que apuntan en la misma dirección.

Con todo, como se dijo, en 1984, después de dos o más años de iniciados los ajustes, las perspectivas seguían siendo poco promisorias. En cuatro de las cinco economías el producto interno bruto por habitante registró descensos continuos, y en todas, con diferencias de grado, se siguieron experimentando desequilibrios financieros internos y externos (en el caso de dos de los países el FMI incluso interrumpió, por incumplimiento de los programas convenidos, los desembolsos de los créditos contingentes que les había otorgado).

¿Qué perspectivas existían al iniciarse 1985 de que las economías de la región se acomodaran a las nuevas circunstancias del ámbito internacional y lograsen construir una nueva plataforma sobre la cual reactivar la producción? En las páginas siguientes se explora parte de la temática que permite responder a esta cuestión.

1. Factores condicionantes de origen externo e interno

A principios de 1985, el futuro de las economías centroamericanas estaba preñado de incertidumbre. La robusta reactivación de la economía estadounidense del bienio precedente todavía no había transmitido impulsos dinámicos de la misma intensidad al resto de los países industrializados, y menos aún a la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, y especialmente a las pequeñas economías agroexportadoras como las centroamericanas. También se abrigaban dudas sobre la posibilidad de que aquella reactivación se fuese a sostener.

Los fenómenos descritos habrían de influir poderosamente en la evolución y características del comercio exterior de los países centroamericanos. Durante 1983 y 1984, como se dijo en el capítulo anterior, y pese a la recuperación estadounidense, no mejoró significativamente la relación de precios del intercambio de la región. Ello se aparta de la experiencia histórica, ya que normalmente los precios de los productos básicos se han elevado en la fase ascendente de los ciclos de la economía internacional.

Los hechos anteriores podrían estar asociados a las mutaciones que viene sufriendo la economía internacional. Las nuevas tecnologías --sobre todo la aplicación de la microelectrónica y la biogenética, así como la aparición de nuevos materiales (fibras ópticas, cerámicas y plásticos de altas temperaturas)-- alteran las ventajas comparativas a escala mundial, modificando los flujos de comercio y actuando probablemente de manera adversa sobre las pequeñas economías agroexportadoras, como las centroamericanas. Ejemplo de ello es la reversión del redespigue de la industria textil desde los países desarrollados al tercer mundo, atribuible a innovaciones tecnológicas que han automatizado los procesos productivos. Ese fenómeno se suma a la conocida inelasticidad-ingreso de la demanda en los mercados internacionales en relación con los productos básicos que exporta Centroamérica. Asimismo, el grado de sobrevaluación del dólar --divisa en la que se cotizan los productos básicos que Centroamérica exporta-- en relación con otras monedas, sólo tiende a agravar esta tendencia.

La incertidumbre que afecta al comercio exterior de la región se repite en el ámbito financiero. Al parecer, durante el futuro previsible las cuentas de capital de los balances de pagos en Centroamérica tendrán

características muy distintas a las observadas en decenios pasados. En primer término, es poco probable que vuelvan a movilizarse montos de financiamiento externo neto semejantes a los de los años setenta. Por un lado, la banca internacional privada se muestra sumamente renuente a comprometer recursos frescos en una región donde se anticipan riesgos elevados; por otro, los compromisos derivados del servicio de la deuda externa son tan elevados que incluso no puede descartarse la posibilidad de que la región se convierta en exportadora neta de capitales.^{9/}

En segundo lugar, aun si los países de la región lograran acceder a un mayor caudal de financiamiento público externo, esos recursos probablemente se recibirían bajo condiciones más estrictas, lo que afectaría tanto a la conducción de la política económica como a otras políticas de carácter extraeconómico. Esta circunstancia constituye una permuta (trade-off) en el quehacer de la política económica que se perfila con mucha mayor nitidez que en el pasado: el costo de formular una política de reactivación sin tener acceso a suficiente financiamiento externo frente a los posibles costos --de otro tipo, claro está-- de obtener dicho financiamiento, pero en forma tal que habrá de mantener y acaso elevar la vulnerabilidad de las economías.

Por último, la mayoría de los países enfrenta el problema, también sin precedentes, de reestructurar las obligaciones derivadas de la deuda externa. Las condiciones en que se acuerde el servicio de ese endeudamiento será uno de los factores que determinarán la capacidad de importar --y de crecer-- de las economías centroamericanas. Nuevamente, se trata de una cuestión difícil de pronosticar.

A los rasgos inciertos de la economía internacional se suma la incertidumbre en cuanto a factores de origen interno. Entre estos últimos, quizás los de mayor significación son los conflictos políticos y de carácter social presentes en la región. Sería utópico pensar en reactivar las economías sobre la base de una recuperación del ahorro y de la inversión internos --de por sí insuficientes-- en tanto no se logre corregir el clima de inestabilidad política imperante. Ello, a su vez, exige de cambios en los patrones de interacción política en la mayoría de los países centroamericanos.

/Así, mientras

Así, mientras subsista la polarización ideológica, desbordada en situaciones de violencia, y mientras no se logre incorporar y mejorar la participación de los diversos segmentos de la población en el quehacer político, difícilmente podrá restablecerse la armonía social que es prerequisite, hoy más que nunca, para alcanzar metas vinculadas al bienestar material. De otra suerte, se prolongará la fuga de capitales privados y proseguirá la erosión del acervo de capital, lo que pone en peligro la continuidad de los mecanismos internos para generar ahorro e inversiones.

En estas circunstancias, tampoco es dable pensar en un proceso fácil de concertación que permita apuntalar la política de reactivación económica. En efecto, el ambiente actual de polarización ideológica y conceptual, el expediente frecuentemente utilizado para dirimir conflictos en algunos países de recurrir a la violencia, y la mayor intensidad de las pugnas por participar en los decrecientes beneficios que deparan las economías, dificultan significativamente alcanzar consensos mínimos en torno a cualquier proyecto de desarrollo. Por añadidura, las tensiones descritas han provocado una desviación importante de fondos hacia gastos de defensa y seguridad en momentos en que los gobiernos de la región deberían asignar el máximo de los escasos recursos de que disponen a la tarea de proteger los estándares de vida de la población. En ese sentido, las fricciones internas y entre países entorpecen la reactivación económica e impiden mejorar el clima de la cooperación intrarregional.

En síntesis, resulta difícil formular pronósticos sobre la evolución de las economías centroamericanas. Por un lado, el agotamiento de sus reservas monetarias internacionales, la carga de la deuda externa, la contracción de las importaciones y los niveles deprimidos de todas las variables macroeconómicas --consumo, ahorro, inversión, empleo-- reducen dramáticamente el margen de maniobra de la política económica; por otro, las restricciones al desarrollo centroamericano --de origen externo y de índole regional-- están sujetas a una constelación de factores que agravan el ambiente de incertidumbre presente en todos los

/países.

países. Así, se han alterado las circunstancias internas y externas, económicas y extraeconómicas que determinaron la evolución de las economías y las sociedades centroamericanas durante los 30 años que siguieron a la conclusión de la segunda guerra mundial. Sin duda ello demandará respuestas distintas a las históricas si la región ha de superar los escollos que hoy prácticamente cancelan las posibilidades de expandir y transformar sus economías.

2. La creciente polarización conceptual

Una de las muchas consecuencias de la crisis económica internacional es que ha derrumbado los paradigmas del pasado. Así como hoy se cuestionan las tesis keynesianas que dominaron la acción pública de los países industrializados durante más de 30 años, también se ponen en tela de juicio los viejos métodos utilizados para impulsar el desarrollo de las economías del tercer mundo. En efecto, ha surgido un importante debate sobre la supuesta decadencia de la "disciplina" del desarrollo.^{10/} Unos sostienen que los paradigmas desarrollistas --que incluirían las "ideas fuerza" enunciadas reiteradamente por la secretaría de la CEPAL-- han resultado ineficaces y, por lo tanto, ahora postulan diversas ortodoxias, ya sea de corte neoclásico o marxista.^{11/} En el caso de Centroamérica, el debate surge paralelamente a la polarización ideológica ya señalada en esta nota.

Por otra parte, en varias economías industrializadas, especialmente en los Estados Unidos de América, se ha producido lo que algunos interpretan como una reacción a los excesos cometidos desde los años treinta en materia de política asistencial, expansión de los servicios públicos, elevación de los coeficientes de tributación y creciente regulación de diversas actividades privadas.^{12/} La expresión del creciente conservadurismo en el ámbito de la política económica postula disminuir el papel del Estado (lo cual se traduce, entre otros fenómenos, en menores cargas tributarias y una contracción de los servicios públicos); confiar más en el mercado como el mecanismo de asignación de los recursos; ofrecer incentivos al ahorro y a la inversión privada, y eliminar o al

menos disminuir controles y regulaciones. En el ámbito cívico-cultural, se busca asentar la legitimidad de las políticas apelando a valores tradicionales.^{13/} Como es natural, ese conjunto de ideas ha encontrado adeptos y emuladores en otras latitudes, incluyendo desde luego a los países centroamericanos.

Los dos fenómenos descritos --el derrumbe de paradigmas como resultado de la crisis económica y una gradual evolución de las actitudes prevalecientes en algunas sociedades avanzadas sobre la organización social y económica-- convergen en una clara polarización conceptual en torno al manejo del proceso de desarrollo económico. Ello no sólo tiende a crear nuevas fracturas entre los diversos grupos sociales centroamericanos, sino que ha dado también lugar a que tomen partido en el debate algunos organismos financieros internacionales --de carácter multilateral y bilateral--, los cuales han difundido últimamente en Centroamérica variantes del paradigma en boga sobre cómo ajustar y reactivar las economías.

La combinación de los fenómenos descritos ha dado origen a dos estrategias encontradas para lograr la reactivación. La primera postula "abrir" las economías centroamericanas al comercio y a los flujos financieros internacionales y adoptar un conjunto de políticas macroeconómicas que le den un sesgo exportador al aparato productivo, a manera de que las fuerzas del mercado lo reorienten hacia una inserción dinámica en la economía internacional, conforme a las ventajas comparativas de la región. Esa "apertura" iría acompañada de estímulos a la inversión privada y a veces de una disminución del papel del sector público, sobre todo con miras a eliminar el entorpecimiento de las señales del mercado. Los defensores de este enfoque argumentan que la recuperación de las economías industrializadas se difundiría con gran dinamismo a las economías centroamericanas a través de los múltiples vasos comunicantes que se generarían.

El contrapunto se encuentra entre quienes, por haber constatado la magnitud de los factores adversos en el sector externo centroamericano durante los últimos años, postulan un mayor aislamiento de las economías de la región respecto de los vaivenes de la economía internacional, y una mayor

/intervención

intervención del Estado para compensar el desempeño de la actividad privada, mitigar los efectos regresivos de la depresión, y atender la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En síntesis, se está en presencia de antiguos debates en el marco de nuevas circunstancias, acaso con enfoques extremos y más doctrinarios que antaño. Todo ello sólo viene a agravar el panorama de incertidumbre tantas veces mencionado.

3. Escenarios alternativos

Formar pronósticos sobre la evolución probable de las economías centro-americanas depende, al menos en parte, de la perspectiva en que se sitúa el autor de ese ejercicio. Según algunos, la consecuencia lógica de postular el irrestricto juego del mecanismo del mercado como asignador de recursos, de disminuir el papel rector del Estado en sus distintas expresiones, de alentar la inversión privada --nacional e internacional-- y de eliminar todo tipo de trabas a esa inversión, sería que los países centroamericanos se verían arrastrados por una economía internacional en renovada expansión --impulsada principalmente por las economías desarrolladas y particularmente por la de los Estados Unidos de América-- hacia una nueva era de prosperidad, esta vez asentada en las tecnologías de punta y en algunas actividades terciarias. En otros términos, la misma lógica que permitiría reactivar las economías del centro, provocaría la difusión de sus efectos dinámicos a las economías de la periferia, a través de una nueva conformación de ventajas comparativas a escala mundial.^{14/} Se admite, desde luego, que existen obstáculos para que todos los países aprovechen al máximo los impulsos dinámicos descritos (por ejemplo, el elevado nivel de endeudamiento externo de algunos países), pero se argumenta que esos escollos se pueden atenuar y superar a través de negociaciones oportunas y de la aplicación de políticas "adecuadas".

Como un escenario alternativo, cabría admitir la posibilidad de que la reciente expansión de las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) no sea sostenida,^{15/} o en todo caso que sus efectos dinámicos no se difundan necesariamente a las economías de la periferia. Por otra parte, como se dijo, al menos en el

caso de Centroamérica, están presentes factores de origen interno que perturban de manera determinante el libre funcionamiento del mecanismo de mercado. Por otro lado, los impulsos dinámicos que tradicionalmente se asociaron a la integración económica se han ido agotando gradualmente durante los últimos años debido a la profundidad misma de la crisis. De allí que ante el panorama de incertidumbre que enfrenta la región una hipótesis realista podría consistir en que el período de ajuste de las economías y sociedades centroamericanas a la nueva situación --en el contorno externo, el regional y hacia el interior de cada país-- resulte relativamente largo. Incluso, si se llegase a comprobar a la postre que la crisis económica internacional no pasó de ser un simple ciclo depresivo --aunque el más profundo de la posguerra-- los efectos positivos de la recuperación, como ya se constató en Centroamérica en 1984, estarían muy limitados en el próximo bienio, en vista de la considerable carga de la deuda externa, el agotamiento de las reservas monetarias internacionales y los profundos desajustes que la recesión ha causado en su capacidad productiva y en su estructura social.

Por otro lado, la exigencia de emprender transformaciones estructurales para adaptarse a una cambiante economía internacional necesariamente será prolongada. Los países centroamericanos han podido constatar durante los últimos años que el desarrollo de nuevas actividades exportadoras no se logra ni por decreto ni en forma instantánea; precisa cambios de actitud por parte de empresarios y trabajadores, en ocasiones largos períodos de pruebas y ensayos, cambios en modalidades de producción y comercialización y plazos de gestación prolongados de nuevas inversiones. Incluso si se optara por una estrategia de mayor autodeterminación económica, ello también demandaría un largo período. La atención simultánea del conjunto de problemas que la región enfrenta --avanzar en la dolorosa pero necesaria tarea del ajuste, recuperar niveles aceptables de ahorro y de inversión, reactivar la producción y responder, siquiera en mínima parte, a demandas populares largamente aplazadas --únicamente complica el panorama y confirma el horizonte temporal relativamente dilatado que esa tarea precisará.

/Es por

Es por eso que un escenario realista consistiría en postular que, frente a la magnitud de los problemas, las economías de la región probablemente languidecerían durante un período más o menos largo, con diferencias de grado y con altibajos de año a año, pero siempre dentro de un marco generalizado de cuasi-estancamiento. Ello no significa que los países estén condenados a la depresión permanente, sino que será imprescindible implantar una activa política de reactivación y desarrollo que permita a la región centroamericana reorganizar sus considerables recursos naturales y humanos para sentar las bases de un desarrollo sostenido.

IV. BASES DE UNA POLITICA DE REACTIVACION Y DESARROLLO

Sería igualmente absurdo postular que la crisis constituye un callejón sin salida --toda empresa humana tiene "salida"-- como pensar que existen soluciones paradigmáticas o recetarios listos para reactivar las economías centroamericanas y encaminarlas hacia una prosperidad generalizada. Entre una visión de depresión permanente y otra utópica existe un abanico de situaciones intermedias que permitirían construir, paso a paso, las bases de una política de desarrollo. En las páginas que siguen se examinan algunas de las áreas críticas para ir configurando esas bases, con el ánimo de estimular el debate sobre cómo responder al desafío múltiple y complejo que los centroamericanos enfrentan.

Por eso, se examina el problema de elegir los objetivos adecuados de la política económica en la coyuntura; identificar los recursos de que la región dispone para lograr una expansión sostenida de las economías; explorar el complejo de beneficios y costos (trade-offs) explícitos e implícitos que entraña la política económica y los requisitos de un estilo de desarrollo adaptados a las nuevas circunstancias y, en fin, precisar el papel que la cooperación intrarregional puede jugar en la puesta en marcha de un proceso de reactivación y desarrollo. Asimismo, se explora brevemente la interacción entre el ámbito económico-social y el político, para concluir con algunas reflexiones sobre el papel del Estado. Aquí cabe insistir en que no se ofrece un programa o plan detallado o global; se plantean apenas orientaciones generales que enmarcarían las políticas más puntuales que cada gobierno adoptaría en función de sus circunstancias y objetivos peculiares.

1. Consideraciones sobre los objetivos de la política de reactivación y desarrollo

A juicio de la Secretaría, uno de los primeros temas que los gobiernos centroamericanos deberían examinar es el conjunto de objetivos que se perseguirían con una política de reactivación y desarrollo. Como se

/sabe,

sabe, los objetivos convencionales del desarrollo postulan crecer, mejorar la distribución del ingreso, reducir la vulnerabilidad externa de las economías y provocar transformaciones no sólo en lo económico, sino también en lo social y lo político. Así, se busca la consecución de sociedades más plurales, participativas y democráticas.

Asignar cierta prelación en la consecución de esos objetivos es de vital importancia, no sólo porque existe fundada duda sobre la posibilidad de perseguirlos todos en forma simultánea --aun en períodos de prosperidad, con mayor razón en los de austeridad-- sino porque la elección de uno de esos objetivos por encima de los demás determinará el tipo de mezcla --el "menú"-- de políticas económicas a adoptar. Por ejemplo, si determinado gobierno elige asignar prioridad al objetivo de equidad, podría optar por dar prelación a determinados instrumentos de la política económica (reforma agraria, mayor gasto en servicios sociales, ajustes salariales periódicos) que, como contrapartida, podrían desalentar la inversión privada y atentar contra el objetivo del crecimiento. Dicho de otra manera, y no obstante la conclusión neoclásica en el sentido de que el objetivo de distribuir es compatible con el de crecer (a través del proverbial "derrame" de los frutos de ese crecimiento) la experiencia centroamericana en los tres decenios de la posguerra --y, en general, la de la América Latina-- sugiere que existen importantes beneficios y costos de transacción (trade-offs) entre distintos objetivos del desarrollo. No se dispone, en efecto, de mucha evidencia empírica que sustente la idea de que "todas las cosas buenas vienen juntas";^{16/} o sea que se pueda a la vez crecer, mejorar la distribución del ingreso, ganar autonomía y avanzar hacia sociedades más democráticas.^{17/}

Ello no significa, desde luego, que los objetivos tantas veces mencionados no sean loables y dignos de perseguirse. Tampoco tendrían necesariamente que buscarse uno o varios de ellos a costa de los demás. Lo que sí parece necesario es esclarecer la importancia relativa de cada uno --y su relación recíproca-- en función del programa de reactivación o desarrollo que las circunstancias demanda. Así, en el caso

/actual

actual de Centroamérica, algunos gobiernos podrían otorgar la primera prioridad al objetivo de la equidad, aun sacrificando metas de crecimiento; otros podrían procurar optimizar el crecimiento, quizás para recuperar parte del terreno perdido en años recientes y para cumplir el imperativo de crear puestos de trabajo ante una población económicamente activa que aumenta a ritmos acelerados. Todavía otros podrían dar la máxima prelación a la defensa de la convivencia y de las instituciones pluralistas y democráticas.

Todos esos objetivos son respetables. Sin embargo, una lectura cuidadosa del diagnóstico contenido en el primer y especialmente en el segundo capítulo de esta nota sugiere, al menos para que se discuta en los foros gubernamentales de cada país y en los intergubernamentales a nivel regional que, en la coyuntura actual, lo que los países centroamericanos precisan, sobre todo lo demás --tanto en el ámbito económico como en el de la organización social-- es ampliar los escasísimos márgenes de maniobra de los que hoy se dispone para formular la política económica y forjar un destino propio; dicho en un lenguaje más parroquial, reducir su vulnerabilidad externa.^{18/}

En materia económica, la expresión práctica de perseguir este objetivo incluiría, por ejemplo, buscar una relativa autosuficiencia alimentaria sin descuidar consideraciones de eficiencia, desarrollar algunas tecnologías propias para las actividades más vitales de las economías centroamericanas, diversificar y ampliar las exportaciones, alentar patrones de consumo menos dependientes del uso de bienes importados, adoptar patrones de producción menos intensivos en la utilización de capital y energéticos, y hacer un uso intensivo de la mano de obra, el recurso más abundante de la región. Las ideas mencionadas no son necesariamente novedosas, pero el sentido de urgencia que hoy revisten sí lo es. En materia extraeconómica, la expresión de este objetivo se encontraría en afirmar la identidad histórica y cultural de los centroamericanos y en consolidar el concepto de Estado-nación.^{19/}

Estos conceptos deben ser cuidadosamente precisados. En primer término, ganar autonomía o reducir la vulnerabilidad externa de ninguna

manera debe equipararse con autarquía. La reducida dimensión de las economías centroamericanas, incluso tomadas en su conjunto, y su vocación exportadora, no dan margen a duda que su comportamiento continuará estrechamente ligado al desempeño del sector externo. Significa, sin embargo, que habrá de buscarse una inserción dinámica, diversificada, selectiva y nueva en la economía internacional, y no una "apertura" indiscriminada que lejos de reducir la vulnerabilidad probablemente tendería a elevarla. Dicho de otra manera, se postula diversificar y ampliar el sector exportador no para depender aún más de los vaivenes de la economía internacional, sino para ganar un margen de maniobra en el relacionamiento externo de los países centroamericanos.

En segundo lugar, no se perseguiría ganar autonomía a costa de los otros objetivos convencionales del desarrollo, sino buscar el cumplimiento de estos últimos a través del objetivo central y tratar de que unos y otros se apoyen mutuamente. Si se persigue crecer, distribuir mejor y alentar una mayor participación en las sociedades a través del objetivo central de dilatar el margen de maniobra de la política económica, posiblemente no se optimizarían cada uno de ellos --ya se señaló que esto no sería posible aun en el mejor de los casos--, pero tampoco se dejarían de tomar en cuenta. Así, la búsqueda de una relativa autosuficiencia alimentaria no sólo ayudaría a reducir la vulnerabilidad externa, contribuiría también al crecimiento e incluso al objetivo redistributivo, amén de que la producción de alimentos se encuentra en alto grado en manos de pequeños y medianos agricultores. Asimismo, poner el acento en la interdependencia entre las economías centroamericanas entraña no sólo una manera de cumplir el objetivo central tantas veces mencionado; podría apelar también a valores culturales e históricos que facilitarían a la postre sentar las bases de sociedades más participativas y plurales.

Por otra parte, el objetivo de ensanchar el margen de maniobra a escala nacional está funcionalmente ligado a los objetivos socio-políticos de mejorar la distribución del ingreso y de avanzar hacia sociedades más pluralistas y participativas. Así, en vista de que los

/gobiernos

gobiernos no sólo se ven impedidos de usar el gasto público como mecanismo de persuasión ante los agentes productivos, sino que encaran demandas sociales incrementadas por la pérdida global de ingreso, deberán buscar el consenso que supone mejorar la autonomía económica a través de la concertación con diversos grupos sociales, incorporándolos al proceso de formulación y toma de decisiones. En el mismo orden de ideas, habrán de establecerse mecanismos que mejoren la equidad, tanto en el reparto de la carga del receso económico, como en la distribución de los beneficios de la reactivación. La capacidad para usar la concertación como vía de acción varía con los regímenes políticos, las tradiciones y la estructura institucional de cada país, pero en todos los casos existe la posibilidad real de que el objetivo central de ampliar los márgenes de la autonomía nacional y los objetivos subsidiarios de avanzar en materia de equidad social y de concertación y participación en el proceso de toma de decisiones se apoyan entre sí.

Como se dijo, exaltar la identidad centroamericana tiene también una expresión social y cultural, que se desbordaría al ámbito económico y político. Resulta atractivo, en efecto, plantear el desarrollo centroamericano no a imagen y semejanza de un patrón internacional quizás ajeno a los valores tradicionales de la región (y a su dotación de recursos), sino a partir precisamente de su considerable patrimonio histórico y cultural. Ello podría incidir sobre los hábitos de producción y consumo, nuevamente en un esfuerzo más autónomo de plantear los problemas del desarrollo.

Finalmente, dar prelación a ganar autonomía por encima de otros objetivos tiene la ventaja adicional, en el caso de Centroamérica, de ser una meta con la cual todos los gobiernos de la región, sin excepción, pueden identificarse fácilmente. Ante la creciente heterogeneidad de enfoques que están surgiendo en Centroamérica, por un lado, y la patente necesidad de tener una plataforma mínima de objetivos comunes que permita formular acciones conjuntas en el marco de los esfuerzos de cooperación intrarregional, por el otro, resulta lógico perseguir el propósito común --e ideológicamente neutral-- de dilatar los márgenes de maniobra.

/En síntesis,

En síntesis, se trata de un objetivo capaz de convocar a todos los gobiernos centroamericanos en torno a una "idea fuerza", alrededor de la cual se podrían hacer girar otros ingredientes subsidiarios, pero igualmente vitales en la reactivación de las economías, como lo son el dinamismo económico, la equidad y la participación y democratización.

2. Rasgos de la estructura productiva que se persigue

El primer requisito de una política de reactivación y de desarrollo consiste en definir con cierta precisión las prioridades sectoriales y subsectoriales. En ese sentido, los países de la región podrían adoptar un enfoque pragmático: aprovechar al máximo las posibilidades que siga ofreciendo el mercado internacional e impulsar decididamente, al mismo tiempo, la sustitución eficiente de importaciones.

En efecto, Centroamérica dispone de una plataforma de recursos sobre la cual apoyar la reactivación económica y el desarrollo a largo plazo. Si bien en ocasiones se ha exagerado la magnitud de esos recursos, ciertamente podrían satisfacer las necesidades básicas de toda la población centroamericana e incluso ofrecer un nivel de vida razonablemente decoroso a las mayorías. Con todo, aprovecharlos al máximo precisa de importantes inversiones y de un enorme esfuerzo de organización y movilización.

Así, la preparación de los recursos humanos a fin de adaptarlos a las cambiantes circunstancias de la economía internacional lleva en sí una importante tarea de capacitación a todos los niveles. Ello abarcaría tanto los sistemas de educación formal como informal. Por otra parte, Centroamérica no tendría por qué resignarse a exportar cinco o seis productos básicos; por su dotación de recursos y su ubicación geográfica, no obstante las perspectivas inciertas del mercado internacional, existen posibilidades de ampliar y diversificar las ventas de una gama de productos del sector agropecuario (entre otros, frutas, hortalizas, carnes, fibras, productos del mar e insumos químicos de origen vegetal, susceptibles todos de alcanzar grados de elaboración crecientes).

/Asimismo,

Asimismo, la explotación de los recursos forestales es un importante potencial de algunos países. En ese sentido, la evolución especializada del sector manufacturero de los países nórdicos europeos durante el presente siglo podría aportar algunas lecciones relevantes, lo mismo que los avances logrados por algunas economías asiáticas en la exportación de manufacturas de alta densidad de mano de obra.

Dentro de las ramas de actividad mencionadas, se encontrarían los impulsos al crecimiento del futuro, que podrían clasificarse en cuatro grandes categorías. En primer término, se precisa consolidar lo que la región ya sabe hacer: en la exportación, fortalecer la producción de los cultivos tradicionales; en el consumo interno, la de alimentos básicos. Ello significa elevar la productividad y la eficiencia, lograr un mejor equilibrio agroecológico entre los distintos cultivos y áreas de producción y, en el caso de algunos productos, incrementar la oferta, todo como prerequisite a la exigencia de perfeccionar las autonomías económicas nacionales.

Con todo, difícilmente podría la región alcanzar un proceso de expansión sostenida sobre la base de lo que se venía haciendo en el pasado. En los productos de exportación tradicionales existen frenos por el lado de la demanda mundial ampliamente conocidos y que están dados por las características de mercado de la mayoría de aquellos productos (la carne podría ser la excepción); por el lado de la oferta, la frontera agrícola "fácil" se encuentra próxima a agotarse desde finales de los años sesenta. Ello no significa que se haya llegado a un "techo" en los niveles de producción del café, el algodón, la caña de azúcar y el banano, pero sí que la ampliación de aquella frontera ocasionará crecientes costos marginales en el futuro.

En segundo lugar, cabría propiciar una mayor integración selectiva --hacia atrás y hacia adelante--, en condiciones de eficiencia, de los productos tradicionales, a manera de elevar la participación centroamericana en su valor agregado. No obstante las medidas proteccionistas surgidas en las economías desarrolladas que dificultan, por ejemplo, el acceso a sus mercados de

/tejidos

tejidos planos y vestuario elaborado en Centroamérica, existe margen para avanzar en los procesos de industrialización de algunos de los productos básicos fabricados en la región en condiciones competitivas. Asimismo, los empresarios centroamericanos habrán de participar de manera más activa en la comercialización de sus productos estableciendo, incluso, empresas en los propios países desarrollados cuyos mercados desean penetrar. En todo ese ámbito se perfilan oportunidades para asociar el capital privado centroamericano con capitales de economías industrializadas, en un esfuerzo por ampliar mercados y abordar procesos productivos de mayor complejidad.

En tercer lugar, existe la posibilidad de alentar, selectivamente, nuevas líneas de exportación, sobre todo en la explotación de los recursos naturales de la región. Entre los productos que se perfilan, y que además son susceptibles de una integración con las actividades secundarias, se encuentran las hortalizas, los cítricos, las frutas tropicales, las fibras duras, los fármacos, los productos forestales y de madera y los productos de mar, incluyendo el cultivo del camarón. Asimismo, las actividades de subcontratación tienen el potencial de crear oportunidades de ocupación productiva y a la vez de generar divisas.

En cuarto lugar, las posibilidades de ampliar y diversificar el sector manufacturero están muy lejos de haberse agotado. Más bien, con el funcionamiento anormal del Mercado Común Centroamericano durante los últimos años, ha surgido un caudal reprimido de proyectos cuya viabilidad estaría en función de una mejora en el clima de la cooperación intrarregional, no sólo para abastecer la demanda del mercado regional, sino para acceder a terceros mercados, incluyendo desde luego el resto de los países latinoamericanos. Cabe señalar en este sentido que Centroamérica ya ha tenido cierto éxito en convertir la integración en una plataforma de exportación extrarregional de manufacturas.^{20/} Dicho de otra manera, la sustitución de importaciones en condiciones de razonable eficiencia sigue siendo hoy, como lo fue en el pasado, una manera de ensanchar el margen de maniobra de la política económica y de diversificar y elevar la producción.

/Por último,

Por último, la región tiene potencialidades para hacer crecer sus actividades terciarias, incluyendo el transporte, el turismo y los servicios financieros. Esto último puede resultar de especial relevancia si habrán de recuperarse los niveles de ahorro y de inversión de antaño, lo cual exigiría instrumentos de captación más ágiles e innovadores de los que hoy existen.

En síntesis, y como una primera conclusión, puede afirmarse que la región dispone de una base de recursos humanos y naturales que le permitiría la ampliación sostenida de la producción. La tarea central consistiría en crear las instituciones y la organización necesarias para aprovechar ese potencial de manera adecuada.

3. Requisitos de una política de reactivación y desarrollo

Una política de reactivación y desarrollo en las circunstancias actuales de incertidumbre, de cambios abruptos en la economía internacional y con la pesada carga que significa el cúmulo de rezagos descritos en el capítulo precedente, plantea una serie de requisitos mínimos que incluyen el pragmatismo, la selectividad, la austeridad, la eficiencia y la búsqueda de medios para cubrir las exigencias mínimas de los grupos mayoritarios de la población.

a) Pragmatismo

Uno de los mayores problemas que se plantean al formular una política económica es la incertidumbre que se desprende en alto grado de factores que escapan al control de los gobiernos de la región. Ya se han señalado los interrogantes que surgen sobre la evolución futura de la economía internacional, las transformaciones a que deberán hacer frente las economías industrializadas o los resultados de las políticas que se instrumentan en algunos de los principales países industrializados. Se desconoce la influencia que tendrían todos esos factores en los países en desarrollo, en general, y en los de Centroamérica, en particular, como también es una incógnita el desenlace de las graves tensiones políticas y sociales en algunos países de la región.

Todo lo anterior exige que la política económica de los países centroamericanos deba diseñarse y aplicarse con flexibilidad y realismo, y que pueda ir adaptándose y ajustándose a circunstancias cambiantes, impredecibles y fundamentalmente sin precedentes. El pragmatismo a que se apela tendría varias expresiones. En primer término, flexibilidad y respuestas efectivas implicarían cierta ruptura con el pasado porque, tradicionalmente, las políticas han solido reaccionar pasivamente o con bastante rezago a los vaivenes de la economía internacional. Hoy, ante la probabilidad de encontrarse frente a una transformación estructural de la economía mundial, más que ante un ciclo recesivo, se necesitará construir una capacidad de respuesta que permita aprovechar hasta las oportunidades pequeñas y atenuar al máximo las limitaciones al desarrollo de los países de la región, aspectos que tienen implicaciones particularmente importantes en uno de los temas que se examinan brevemente más adelante: el papel del Estado.

En segundo lugar, no obstante la creciente polarización conceptual que prevalece en torno a cómo reabordar el desarrollo económico, el enfoque pragmático a seguir sería, por definición, antidoctrinario. No son estos momentos de ensayar determinadas doctrinas económicas, como la experiencia reciente en América Latina lo ha demostrado elocuentemente. Más bien convendría romper con los moldes estereotipados del pasado: ni aquellos gobiernos que desean otorgar al Estado un papel rector deberían resistirse a dar incentivos y pleno apoyo a la inversión privada, ni aquellos que confían más en el mercado como mecanismo asignador por excelencia de los recursos deberían temer un papel más activo del Estado. En otras palabras, lo que procede en las circunstancias actuales es buscar el justo medio entre planteamientos extremos en la conducción de la política económica (por ejemplo, entre estrategias "aperturistas" y estrategias "introspectivas"; entre "distribuir" y "crecer"; entre la acción pública y la privada; entre la aplicación de políticas en el área financiera y el área real de la economía), así como una mezcla innovadora de las mismas. No existe motivo, por ejemplo, para que un gobierno no lleve a cabo la devolución de empresas públicas ineficientes a la actividad privada y simultáneamente eleve la carga tributaria global a fin de captar mayores recursos para suministrar servicios

básicos a la población; o que instrumente una reforma agraria tendiente a crear un mayor número de pequeños empresarios agrícolas y, a la vez, aliente el ahorro y la inversión privada mediante el otorgamiento de incentivos fiscales.

En tercer lugar, ante las cambiantes circunstancias de la economía internacional, las políticas económicas deberán considerar esas nuevas realidades. Habrá que aceptar que el mundo de tasas de cambio fijas y tasas de intereses estables ha dado paso a esquemas muy distintos a los pretéritos, por lo que la aplicación de esas políticas en Centroamérica deberá ser ágil y consecuente con los objetivos que se pretende alcanzar.

En cuarto lugar, y precisamente como una forma de graduar la aplicación de la política económica a circunstancias cambiantes, será necesario abandonar la insistencia en enfoques totalizadores por enfoques más pragmáticos y de alcance parcial, tendientes a resolver problemas críticos --no todos-- relacionados con la reactivación y el desarrollo. Ello no significa el abandono de una guía unificadora de esfuerzos para la consecución de los objetivos mencionados en páginas precedentes, pero sí confiar más que en el pasado en un método selectivo de "tanteos", como una manera de avanzar en la reactivación y ajustar la política económica conforme lo dicten las circunstancias.

b) La selectividad

La política de reactivación y desarrollo económico no sólo deberá aplicarse de manera pragmática, sino selectiva. Este concepto tiene también varias vertientes. Por ejemplo, el desorden de la economía internacional hace tan arriesgado volcar toda la política económica en favor de una estrategia orientada hacia la inserción dinámica en el comercio mundial, como adoptar una que impidiera aprovechar las potencialidades de ese comercio. La política económica tendría que formularse con la flexibilidad y selectividad necesarias para que pueda adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados externos e internos. Así, y contrariamente a lo que suele aducirse, lo que hoy atenta contra la eficiencia de la industria centroamericana, más que a una exagerada protección arancelaria, está asociado a los elevados niveles de capacidad ociosa que

imperan por la caída de la demanda global en cada país y los obstáculos al comercio intrarregional.^{21/} De allí que las medidas para estimular las exportaciones no deberían instrumentarse a costa de destruir lo que tan arduamente se edificó durante las últimas décadas, sino aplicarse más bien de manera selectiva y gradual, para que el grupo de artículos que mayor acceso potencial tenga a los mercados internacionales reciba estímulos especiales, en tanto la industria existente y algunas actividades nuevas puedan desenvolverse en un marco de razonable protección, a manera de sustituir importaciones.

En el mismo orden de ideas, la aplicación de la política económica, en general, y la del gasto público, en particular, deberá ser mucho más selectiva que en el pasado en función de los objetivos que se elijan. Sería preferible, por ejemplo, eliminar programas enteros de baja prioridad en los presupuestos nacionales que reducir todas las partidas en el presupuesto en un determinado porcentaje. La misma selectividad es factible en la aplicación de la política crediticia, la fiscal y la arancelaria.

Finalmente, en una situación generalizada de desconfianza entre los principales agentes económicos, parecería improcedente dejar los programas de reactivación a merced de la evolución de la economía internacional y expuestos exclusivamente al juego de las fuerzas de mercado. Así, por ejemplo, ante la aguda escasez de divisas en todas las economías de la región, resultaría inadecuado confiar simplemente en el juego de la demanda y en la oferta de divisas para la fijación de la paridad cambiaria, si las necesidades reprimidas y presiones especulativas tienden además a valorar las monedas "duras" por encima de lo que objetivamente les correspondería. Resultaría igualmente arriesgado confiar sólo en controles administrativos y en una centralización exagerada de la aplicación de la política económica para hacer frente a los desajustes de origen externo e interno.

c) La austeridad

La depresión generalizada en Centroamérica se ha traducido en restricciones asociadas a la necesidad de reducir importaciones y, por ende, los niveles de la actividad económica. Sin embargo, la austeridad

resultante de ningún modo se ha hecho sentir por igual entre los distintos estratos de la población. La carencia de divisas, la exigencia de elevar la movilización del ahorro interno ante las limitaciones de financiamiento externo y la de satisfacer las necesidades elementales de la población obligan a un uso mucho más selectivo y cuidadoso de los recursos que generan las exportaciones y, en general, a un patrón de gastos igualmente ceñido a prioridades. En buena cuenta, ante las nuevas realidades económicas las estructuras de gasto y de ahorro tendrán también que acomodarse, lo cual deberá traducirse en patrones de consumo austeros, tanto en el sector privado como en el público.

La austeridad tendría un doble propósito: ahorrar divisas con base en una disminución en el consumo no esencial de bienes y servicios importados o que contengan un elevado componente importado y elevar el coeficiente de ahorro. En cuanto a lo primero, los países de la región necesitarían utilizar cuidadosamente y con la más estricta selectividad las divisas que logren obtener de la exportación, lo cual supone, entre otros aspectos, tipos de cambio realistas. En cuanto al consumo, los gobiernos deberán desalentar el de bienes y servicios no esenciales de origen externo, aprovechando al máximo las potencialidades nacionales y subregionales en el abasto de la demanda. Exaltar el valor de lo frugal en vez del dispendio podrá traducirse en un estilo de vida acaso distinto al histórico, sobre todo en los estratos de ingresos medios y altos de las sociedades centroamericanas. No se trata, desde luego, de restringir aún más los estándares de vida de las mayorías que ya viven en el umbral de la pobreza. Todo lo contrario, como se señala más adelante, la política de reactivación también entraña un esfuerzo redistributivo, que entre otros aspectos brinde un mayor apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

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

/Mejorar

Mejorar el aprovechamiento jerarquizado de las divisas supone que los gobiernos racionalicen al máximo el gasto público y lo reorienten hacia las actividades verdaderamente esenciales. Lo anterior reviste una importancia singular porque la prolongación de la crisis internacional y otros factores internos anuncian el recrudecimiento de las presiones sociales sobre los gobiernos y, por otro lado, en períodos de escasez de divisas el carácter marcadamente abierto de las economías centroamericanas impone límites estrechos al financiamiento deficitario del gasto público por sus efectos inflacionarios y sobre el balance de pagos. En ese sentido, como ya se dijo, será preciso suprimir en lo posible gastos suntuarios o prescindibles y avanzar en la distensión política de la región para transferir al fomento del desarrollo parte de los recursos que hoy se destinan a fines militares.

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

d) La eficiencia

Otro requisito fundamental de la política de reactivación es el de defender el crecimiento con base en mayor eficiencia y productividad. En las circunstancias actuales, mejorar la eficiencia se vuelve un imperativo, tanto desde el punto de vista macro como microeconómico, a efecto de acentuar los efectos multiplicadores del ahorro y de la inversión, sustituir importaciones en condiciones razonablemente competitivas, o sostener y ensanchar las exportaciones en los mercados internacionales. Corresponde al Estado mejorar la eficiencia en los servicios que presta, así como alentar la productividad de las empresas, recurriendo a los instrumentos fiscales y del crédito.

/Es posible

Es posible aumentar significativamente la eficiencia y el empleo en la región sin recurrir a elevadas importaciones de bienes de capital, aprovechando más plenamente las capacidades instaladas que ya existen. Como se sabe, la capacidad ociosa es amplia, sobre todo en la casi totalidad de las ramas de actividad del sector manufacturero. También hay margen para elevar sensiblemente la productividad por superficie cosechada de la mayoría de los productos agrícolas de la región, incluso de aquellos para los cuales los países han revelado mayor vocación exportadora.

e) La atenuación de la pobreza

Si durante los treinta años de expansión de las economías centro-americanas no se logró abatir en forma significativa la pobreza extrema --aunque sí se incorporaron amplios contingentes a la vida económica moderna-- es inevitable que la situación empeore en la medida en que se prolongue la crisis económica, por la interrelación que existe entre los niveles de empleo y la marginación. Durante los últimos años, el desempleo y el subempleo han aumentado y, de no encontrarse fórmulas novedosas de evitarlo, esa tendencia se acentuará en el futuro, dadas las elevadas tasas de crecimiento de la población económicamente activa.

A menos de que el Estado adopte disposiciones en favor de los grupos mayoritarios, los efectos depresivos de la crisis --y de las políticas de austeridad que la acompañen-- tenderían a afectar desproporcionadamente a esos grupos, que son los menos organizados para defenderse, provocando así, entre otras consecuencias, la expansión de la brecha que separa a distintos estratos de la población.

La difusión de la pobreza absoluta es inaceptable desde todos los puntos de vista. Debe comprenderse, sin embargo, que una política dirigida a satisfacer las necesidades básicas de las mayorías es difícil de instrumentar en períodos de rápida expansión económica, y más difícil todavía en momentos de restricciones severas, incluidas las de las finanzas públicas. De todos modos, abatir la pobreza forma parte

/esencial

esencial del enfoque de desarrollo que se precisa. Sin ello cualquier esfuerzo para superar la crisis carecería de sentido, puesto que un mayor descontento social podría volver inmanejables las tensiones políticas y haría imposible retener los ahorros y reanimar el proceso mismo de la inversión y el desarrollo.

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

4. El papel de la cooperación intrarregional

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

Se pretendería, en efecto, mediante la cooperación intracentroamericana, ampliar el escaso margen de acción de que dispone cada uno de los países de la región para atenuar los efectos de la depresión del

/sector

sector externo. En el corto plazo, la única forma efectiva de ampliar la demanda local parece estar vinculada a esfuerzos cooperativos a nivel regional. Dicho procedimiento no tiene nada de novedoso porque ya en los años cincuenta se llevó a la práctica con éxito para vencer el mismo obstáculo; esto es, el estrangulamiento que la demanda internacional impone al crecimiento. Ahora se adoptaría en una situación distinta. Si se consiguiese incrementar lo más posible el intercambio comercial intrarregional se contribuiría eficazmente a la reactivación de las economías al utilizarse de manera plena la capacidad instalada, reducirse la influencia de los fenómenos de signo adverso recibidos del exterior, ganar en eficiencia --tanto para sustituir importaciones como para mejorar la competitividad en mercados internacionales-- e incluso aprovechar en forma conjunta las oportunidades que el mercado internacional podría seguir brindando.

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

Por otra parte, como quedó señalado, la cooperación regional es la mejor forma de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades de la

economía internacional, tanto para elevar las exportaciones --por ejemplo, con base en sistemas comunes de comercialización-- como para obtener financiamiento externo adicional destinado a proyectos e iniciativas de interés común. El fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica y de los mecanismos de que dispone el Consejo Monetario Centroamericano serían algunos ejemplos que darían contenido real a esta última idea. Cabe recordar que la falta de coordinación intrarregional en un área tan vital como el financiamiento externo no sólo tiene un costo de oportunidad --si se pierden las posibilidades de movilizar en conjunto un caudal de recursos que no puede obtenerse con negociaciones individuales-- sino constituye un riesgo a la permanencia de la cooperación intracentroamericana. Ha podido comprobarse, en efecto, el interés de varios actores en el escenario internacional de brindar su cooperación a los países centroamericanos sobre una base selectiva, excluyendo a uno o a varios países de sus programas. En ese sentido, la cooperación externa, lejos de aglutinar a los países centroamericanos, tendería a separarlos.

Hacer de la cooperación intrarregional uno de los pilares de la reactivación y el desarrollo habrá de exigir, en una primera instancia, preservar simplemente el grado de interdependencia económica ya alcanzado y, luego, impulsar acciones conjuntas capaces de rectificar o atenuar problemas comunes. En ese sentido, no se trataría de plantear una integración instantánea de las economías de la región, y ni siquiera una cooperación en todas y cada una de las actividades del quehacer nacional. Se perseguiría más bien hacer de la integración un instrumento relevante para coadyuvar dentro de cada país a encarar la reactivación. Así, por ejemplo, la política arancelaria --tema que históricamente se ha sometido a acciones conjuntas-- podría jugar un papel clave en la puesta en vigor de un enfoque más selectivo y ágil que permita, simultáneamente, defender la planta industrial instalada y alentar la exportación. Asimismo, si bien no se pretende llegar a compromisos de carácter regional que limiten la posibilidad de cada país de formular sus propias políticas en materia cambiaria, es obvio que la existencia del mercado común obligará a mantener una plataforma

mínima de coordinación en ese ámbito, lo cual nuevamente facilitará la adopción de decisiones que respondan a las necesidades de la reactivación.

En ese orden de ideas, en la agenda de la integración para el próximo bienio habrán de incorporarse temas que, a la vez de preservar la interdependencia económica entre los países de la región lograda en el pasado, faciliten la instrumentación de políticas asociadas al programa que se viene comentando. Entre esos temas caben mencionar: primero, continuar y acaso profundizar las gestiones conjuntas ante la comunidad financiera internacional para movilizar financiamiento externo dirigido a otorgar liquidez, en divisas, a los mecanismos regionales que dan fluidez al comercio intrarregional; segundo, elevar el caudal de financiamiento externo dirigido a la reactivación industrial; tercero, adoptar nuevas reglas, en el marco de las propuestas que podrían surgir del seno del Consejo Monetario Centroamericano, que mitiguen el efecto sobre el intercambio comercial derivado de la existencia de tasas de cambio múltiples y variables en la mayoría de los países de la región; cuarto, convertir a la tarifa común centroamericana en uno de los instrumentos de la política de reactivación y desarrollo aprovechando la reciente suscripción del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano;^{22/} quinto, impulsar actividades conjuntas para mejorar el acceso de los productos centroamericanos a mercados de terceros países; sexto, en ese orden de ideas, celebrar acuerdos de alcance parcial, de manera coordinada, con otros países de América Latina a manera de compatibilizar los compromisos integradores de Centroamérica con la necesidad de ampliar el ámbito geográfico de esa integración; séptimo, hacerse cargo de los problemas peculiares de los países que no participan plenamente en los beneficios potenciales del comercio intrarregional, al plantear fórmulas que permitan elevar las exportaciones de Nicaragua al resto de la región y un régimen gradual y progresivo de incorporación de Honduras a los compromisos integradores multilaterales; octavo, realizar proyectos conjuntos de interés multinacional, como por ejemplo la interconexión eléctrica y la cooperación en la explotación de los recursos del mar y, finalmente, fortalecer las instituciones de la integración centroamericana para que contribuyan a la ejecución de las actividades antes señaladas.

5. La expresión política del desarrollo y el papel del Estado

Si bien este documento se ha centrado en el papel de la política económica --y, por inferencia, en el de los economistas-- en la reactivación y el desarrollo, resulta obvio que este último no es coto exclusivo, y ni siquiera principal, de la disciplina de los economistas. Las transformaciones inherentes a cualquier proceso de desarrollo tocan todos los ámbitos del quehacer nacional --y todas las disciplinas de las ciencias sociales-- y difícilmente se podrán plantear programas de reactivación y desarrollo sin incorporar consideraciones de carácter político y social. Así, de no superarse las tensiones que persisten en algunos países centroamericanos, no cabría pensar en la reactivación de las economías. Dicho de otra manera, el desarrollo debe abordarse a través de enfoques multidisciplinarios, que permitan incorporar a la disciplina de la economía temas como la participación, la interacción política, el rol de los distintos agentes económicos y la democratización.

Ello no significa que el enfoque multidisciplinario debe estar presente en todas las actividades relacionadas con el esfuerzo del desarrollo. La formulación de propuestas de política económica seguirá siendo principalmente oficio de los economistas, el estudio de la interacción política de los politólogos y la investigación sobre la estratificación social de los sociólogos. Sin embargo, habrá muchas áreas de contacto y traslape entre lo económico, lo político y lo social, por lo que un programa de reactivación y desarrollo tendrá que ocuparse al menos de algunas de las realidades extraeconómicas que están presentes en la región, tal y como se viene señalando a lo largo de esta nota.

No es éste el lugar para abundar en esa materia. Sin embargo, caben algunos comentarios acerca del papel que podría corresponder al Estado, simplemente para ilustrar las complejas interrelaciones que existen entre lo económico y lo extraeconómico en la importante tarea que los gobiernos y pueblos centroamericanos tienen por delante. ¿Por qué

/singularizar

singularizar el papel del Estado en una reflexión especial? En primer término, porque esta nota va dirigida esencialmente a los gobiernos de la región, por lo que quedaría incompleta si no se considerase el papel que a ellos les corresponde en la reactivación y el desarrollo. En segundo lugar, se trata de un tema altamente controvertible --a veces con agudos tonos ideológicos-- que amerita un amplio debate e investigaciones posteriores más profundas. Por último, independientemente del marco ideológico y conceptual en que se sitúe este tema, cada una de las funciones genéricas de cualquier Estado --preservar el orden, defender la soberanía y contribuir al bienestar de la población-- encuentra una expresión en las preocupaciones centrales que guiaron esta nota, como son superar las tensiones sociales y políticas presentes en la región, mitigar la decidida influencia que ejercen los fenómenos de origen externo sobre todos los aspectos del quehacer nacional y reactivar las economías. Es decir, el tema es de gran relevancia.

Con todo, el papel del Estado en sus expresiones más puntuales puede variar mucho de un país a otro, o dentro de un mismo país en distintos períodos, de acuerdo con el ordenamiento institucional y político vigente, sus tradiciones históricas y culturales, el producto de la propia interacción política y otras circunstancias diversas. Incluso la cuestión involucra consideraciones de carácter ético y filosófico (por ejemplo, si se acepta un papel rector para el Estado, ¿puede éste utilizar cualquier medio, incluyendo la fuerza, para influir sobre los acontecimientos? ¿Cuál sería el límite en los procedimientos a emplear por el Estado para ese propósito?). Todos estos problemas surgen con gran nitidez en la Centroamérica contemporánea, dada la heterogeneidad de situaciones presentes en la región.

Así, en algunos países el poder del Estado se percibe como el resultado de tensiones permanentes entre distintos agentes de la sociedad, encontrando éste límites ante otros núcleos de poder y la soberanía de la ley. En cambio, en otros se tiende a otorgar un papel

/hegemónico

hegemónico (no necesariamente absoluto) al Estado, en algunos casos en representación de determinados segmentos de la sociedad. De allí que no es posible prescribir una fórmula única, aplicable en todos y cada uno de los países, sobre la actuación precisa del Estado en el proceso de reactivación y desarrollo, o sea en lo que se refiere a su función genérica de velar por el bienestar de la población. Más bien, los mismos criterios aplicables a la política de reactivación mencionados en páginas precedentes (pragmatismo, selectividad, eficiencia y austeridad) son pertinentes al definir esa actuación, así como las relaciones del Estado con el resto de los agentes económicos de la sociedad. A esos criterios cabría añadir el respeto a la heterogeneidad de situaciones y la capacidad de adaptar el papel del Estado a circunstancias cambiantes.

Las experiencias del pasado en Centroamérica, en efecto, sugieren que no parece existir una regla universal que permita definir ex ante el grado de intervención estatal "deseable" para elevar en forma óptima el bienestar de la población. Si bien la mayoría de los países experimentaron a lo largo del período de posguerra una ampliación en las funciones del Estado como ente rector del desarrollo, cabe admitir que su desempeño durante ese período no siempre dejó un legado uniformemente positivo, tal como lo ilustran múltiples empresas públicas o instituciones oficiales de fomento industrial. Con todo, el hecho de que algunas de esas empresas hayan sido víctimas de la burocratización, las prebendas, e incluso en ocasiones de la corrupción y la ineptitud en su administración, no debería llevar a la conclusión de que éstas deben por fuerza ser ineficaces. Obliga, más bien, a reconocer que las actividades del Estado deberían someterse a los mismos requisitos de eficiencia, probidad y agilidad que aquellas desempeñadas por los demás agentes económicos.

También obliga a admitir la posibilidad de que se limite la ampliación sistemática en el alcance y la profundidad estatal, de acuerdo con las circunstancias de cada país. Sería igualmente absurdo argumentar que esa ampliación es intrínsecamente deseable como lo sería llegar a la conclusión de que el Estado debe renunciar a un papel importante en el proceso de desarrollo, confiando en el mercado como el único ordenador de ese proceso.

/Un enfoque

Un enfoque más acorde con la realidad centroamericana podría consistir en aceptar que el grado de intervencionismo estatal en la economía o de vigencia de las fuerzas del mercado depende de las circunstancias que prevalezcan en cada país. En esencia, "... las dos grandes instituciones organizadoras del mundo, en efecto, son el mercado y el Estado".^{23/} Por esta razón, al reconocer la necesaria presencia de ambas "instituciones organizadoras" en cualquier sistema político --incluso en las economías socialistas--, "la mayor distinción entre un gobierno y otro radica en el grado en el cual el mercado reemplaza al gobierno o en que el gobierno reemplaza al mercado".^{24/}

Una manera de percibir el papel del Estado, pues, consistiría en advertir la tensa y dinámica relación que existe entre las dos "instituciones organizadoras" descritas --el mercado y el Estado--; tensa porque continuamente se enfrentan, poniendo a prueba sus respectivos límites; dinámica porque las circunstancias cambiantes conducen a modificaciones en el peso relativo entre ambas, así como a transformaciones en su interrelación. Por esa razón, en épocas de intensos cambios como los que experimenta Centroamérica en la actualidad es ineludible que se transforme tanto el papel del Estado como el del mercado. Ambos interactúan en una tensión creadora.

De aceptarse este enfoque, no es posible --ni necesario-- ofrecer una regla universal sobre el papel que le corresponde desempeñar al Estado en una región con situaciones tan diversas como las que existen en Centroamérica. No cabría exaltar, en forma abstracta, ni un papel hegemónico para el Estado, ni virtudes universales del mercado. La participación relativa de cada uno en la evolución de los acontecimientos, se insiste, será producto de la dinámica del propio proceso de desarrollo y de las circunstancias que prevalezcan en cada país.

Ahora bien, de la descripción en páginas precedentes de las posibles bases de una política de reactivación y desarrollo, así como de los rasgos de la propia coyuntura, emergen implicaciones que tienden a renovar el papel del Estado, en función del objetivo central de dilatar márgenes de maniobra en la aplicación de la política económica; la necesidad de

/dirimir

dirimir conflictos entre distintos grupos de la sociedad afectados por la crisis; la de provocar un proceso de concertación en apoyo a las bases de política aludidas, y la de aplicar la política económica en forma selectiva.

Así, en el corto plazo las restricciones implícitas en la crisis podrían aprovecharse por el sector público no sólo para amortiguar su impacto negativo, sino para orientar sus efectos con sentido constructivo. Por ejemplo, la escasez de divisas impone la necesidad de que se señale un orden de prioridad a los distintos sectores importadores y, además, exige que los ingresos recibidos de las exportaciones se dediquen precisamente a las importaciones esenciales. Asimismo, las circunstancias actuales demandan que se realice un considerable esfuerzo exportador. Parece natural que estas funciones se asignen a los bancos centrales y a las dependencias que se ocupan del comercio exterior. En todo caso, el imperativo de racionalizar el uso de las divisas exige una intervención del Estado mayor que la requerida en situaciones de normalidad en el relacionamiento externo.

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

Otro cambio cualitativo en el papel que juega el sector público se desprende de su dependencia del comercio internacional como fuente directa de ingresos fiscales. El papel decisivo que históricamente desempeñaron los grupos exportadores se ha traducido en una considerable ponderación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos fiscales, situación que cambiará a medida que la depresión externa limite las posibilidades de exportación y como contrapartida las de importación. Por consiguiente,

/se presentarán

se presentarán problemas financieros mientras se encuentran nuevas fuentes internas de imposición pero, al mismo tiempo, se reducirá la vulnerabilidad del Estado frente a determinados grupos de presión.

Todo lo anterior sólo sirve para ilustrar cómo la coyuntura influye sobre el papel del Estado, independientemente del marco conceptual e ideológico que caracterice a cada sociedad centroamericana. Ya la naturaleza precisa y el alcance de esas responsabilidades variará de un país a otro y conforme las circunstancias lo vayan dictando en cada situación, como resultado de la interacción entre el Estado y los demás agentes económicos. En ese sentido, el desempeño de las actividades del Estado en los términos descritos sería la contrapartida natural del enfoque pragmático que se propone en páginas precedentes para la conducción de la política económica, el que sugiere menos énfasis en los marcos globales y totalizadores a favor de métodos selectivos de "tanteos" para la consecución de determinados objetivos del desarrollo.^{25/}



NOTAS

1/ Esos capítulos son versiones actualizadas de parte del texto recogido en: CEPAL, La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/G.1261), 22 de septiembre de 1983.

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

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

4/ Debe admitirse que el péndulo entre el "realismo" y el "idealismo" en la política exterior de los Estados Unidos constituye una descripción simplificada. No obstante, se apoya en análisis profundos como, por ejemplo, en la descripción que hace Dexter Perkins de ciclos de "quietismo" y "activismo" en The American Approach to Foreign Policy, Cambridge, Mass., Harvard University Press, Revised Edition, 1962, capítulo VII, págs. 136-155. Otras veces se fundamenta en lo que Stanley Hoffmann describe como "dualismo" en el estilo norteamericano de política exterior, una de cuyas manifestaciones consiste en "hablar dos lenguajes diferentes, ninguno de los cuales es enteramente convincente y que son difíciles de conciliar. El primero es el lenguaje del poder... El segundo es el de la comunidad y de la armonía". O como dice el propio Hoffmann, de una manera más gráfica, "sólo un águila simbólica puede con facilidad sostener tanto las flechas como la rama de olivo al mismo tiempo". Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy, Nueva York, McGraw-Hill Book Company para el Council en Foreign Relations, 1968, págs. 177-178. Finalmente, la alternancia entre "realismo" e "idealismo" en política exterior también puede sustentarse en la reciente descripción de Samuel P. Huntington del sistema político norteamericano, uno de cuyos fenómenos esenciales es "la distancia (gap) entre los ideales políticos y la realidad política". Huntington reconoce que esta "distancia" existe en todas las sociedades, pero afirma que los Estados Unidos se distinguen por la forma en que se enfrentan a ella: mediante cuatro respuestas distintas pero constitutivas de un "patrón cíclico" que principia con el "moralismo" que trata de eliminarla; cae en el "cinismo", mediante el cual se tolera; llega a la "complacencia" que procura ignorarla, y concluye en la "hipocresía" con la cual se niega,

/para volver

para volver a principiar con el "moralismo". American Politics: The Promise of Disharmony, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, págs. 3, 42, 64 y 68.

5/ Para la región, en su conjunto, la participación relativa del petróleo en el total de las importaciones pasó del 4.4% en 1970 al 10.7% en 1976, al 18.7% en 1980, al 21.6% en 1981, para luego volver a bajar al 16.1% en 1984.

6/ Véase, CEPAL, Centroamérica: El financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983 (LC/MEX/L.2), 4 de marzo de 1985.

7/ Tan sólo el saldo de los depósitos identificables de ciudadanos centroamericanos en bancos estadounidenses (excluyendo sucursales de esos bancos en Bahamas, Panamá y otros "paraísos bancarios"), creció en más de 1 400 millones de dólares entre mediados de 1979 y 1984. La distribución por países fue la siguiente:

CENTROAMERICA: DEPOSITOS DE CIUDADANOS CENTROAMERICANOS
EN EL SISTEMA DE INTERMEDIACION ESTADOUNIDENSE

(Millones de dólares)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Junio, 1979	1 104	318	265	147	171	203
Junio, 1984	2 525	850	536	471	140	528
Variación	1 421	532	271	324	-31	325

Fuente: Federal Reserve Bulletins, Vol. 65, No. 12, cuadro A60, y Vol. 70, No. 7, cuadro A56 de diciembre de 1979 y julio de 1984, respectivamente, y Treasury Bulletins publicados por el Departamento del Tesoro de octubre de 1980, cuadro CM-III-1, y cuarto trimestre de 1984, cuadro CM-III-2.

Cabe señalar que la variación en el monto de estos depósitos es un indicador muy burdo de la magnitud de la fuga de capitales de los cinco países mencionados. Por un lado, parte del aumento representa la reinversión de intereses que esos mismos depósitos generan. Por otro, esta cifra lógicamente no recoge las inversiones de centroamericanos efectuadas durante el último quinquenio en inmuebles y valores en los Estados Unidos, o las de cualquier tipo realizadas en otros países receptores de capital.

8/ A finales de diciembre de 1984, las deudas bilaterales contraídas por los bancos centrales para mantener vigente el intercambio comercial en años anteriores pasaban de 380 millones de dólares, endeudamiento que agotó la capacidad de financiamiento, tanto de los países con superávit en el comercio, como de los mecanismos multilaterales mencionados. Véanse los informes periódicos de la Cámara de Compensación Centroamericana.

9/ Este fenómeno se agrava por el hecho de que, debido a la aplicación de diversos mecanismos que varían de un país a otro (bonos de estabilización, fondos de garantía, avales), el sector público virtualmente ha absorbido el riesgo de la deuda externa privada, por lo que, de una u otra manera, los gobiernos se han responsabilizado por el servicio total de la deuda externa.

10/ Véase, por ejemplo, Albert O. Hirschman, "The Rise and Decline of Development Economics", Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond, Cambridge University Press, 1981.

11/ Ibid., págs. 5-19.

12/ Véanse, por ejemplo, George Gilder, Wealth and Poverty, Nueva York, Simon and Schuster, 1981, y Charles Murray, Losing Ground, Nueva York, Basic Books, 1984.

13/ Véanse, por ejemplo, Irving Kristol, Two Cheers for Capitalism, Nueva York, Basic Books, 1978, y Norman Podhoretz, The Present Danger, Nueva York, Simon and Schuster, 1980.

14/ Véase, por ejemplo, Henry Nau, "Where Reaganomics Works", Foreign Policy No. 57, invierno 1984-1985, págs. 14-37.

15/ El propio autor del artículo citado en el pie de página anterior señala que, de no reducirse el déficit fiscal en los Estados Unidos de América, la economía de ese país se enfrentaría en breve a un nuevo ciclo recesivo, inducido por elevadas tasas de interés y una contracción en la inversión privada.

16/ Esta frase se emplea por Robert Packenham en Liberal America and the Third World, Princeton, Princeton University Press, 1973, pág. 123, atribuyéndosela a Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press, 1968, págs. 5-7.

17/ Para un interesante artículo sobre las dificultades de democratizar en América Latina, véase, Marshall Wolfe, Towards Democratic Alternatives, (E/CEPAL/R.351), abril de 1984.

18/ Las ideas que se expresan a continuación fueron muy influidas por la obra póstuma del profesor Dudley Seers, The Political Economy of Nationalism, Oxford, Oxford University Press, 1983. Incluso el término "margen de maniobra" se usa repetidamente por el autor casi como sinónimo de ganar autonomía o reducir la vulnerabilidad externa.

/19/ En palabras

19/ En palabras del Profesor Seers: "promover los intereses supuestos de un grupo que tiene coherencia cultural, que revela al menos cierto grado de homogeneidad étnica y lingüística, y que usualmente habita en una unidad política, o estado-nación (o a veces ello se aplica a un grupo de estado-naciones)", Ibid., pág 9.

20/ Véase, CEPAL, Centroamérica: La exportación de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto de la integración económica (E/CEPAL/MEX/1983/L.10), febrero de 1983.

21/ Estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo asociados a su programa de préstamos de reactivación industrial demuestran que, en general, la industria centroamericana es sorprendentemente eficiente. Véase, por ejemplo, Centro de Estudios para el Desarrollo de América Latina (CLADES) de la Universidad de Boston, La ventaja comparativa de corto plazo en la producción manufacturera de Guatemala, Boston, Mimeografiado, enero de 1984.

22/ Suscrito en Guatemala el 14 de diciembre de 1984 por los gobiernos de Costa Rica y El Salvador, y el 27 de diciembre de 1984 por los gobiernos de Guatemala y Nicaragua.

23/ Charles Lindblom, Politics and Markets, Nueva York, Basic Books, 1977, pág. 11.

24/ Ibid., pág. ix.

25/ Véase la pág. 57 precedente.

