

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto

Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Norberto González
Oscar J. Bardeci	Jorge Graciarena
Oscar Altimir	Cristóbal Lara
Eligio Alves	Luis López Cordovez
Nessim Arditi	Roberto Matthews
Robert Brown	Eduardo Neira
Ricardo Cibotti	René Ortuño
Silbourne S.T. Clarke	Aníbal Pinto
Joseph F. El Haj	David Pollock
Eduardo García	Alejandro Power
	Gert Rosenthal

COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Joseph F. El Haj
Andrés Bianchi	Marta Boeninger
Jorge Graciarena	Jorge Israel (ILPES)
Adolfo Gurrieri	Claudionor Evangelista (CLADES)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.78.II.G.4

(Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas))

NOTAS

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

La evolución económica en Centroamérica

*Gert Rosenthal**

El desarrollo de los países centroamericanos en el último cuarto de siglo presenta rasgos positivos que el autor destaca: el promedio anual de crecimiento económico superó al 5%, el ingreso real por habitante casi alcanzó a duplicarse, se expandieron y diversificaron las exportaciones, se impulsó la industrialización, se ampliaron y mejoraron las comunicaciones y los servicios sociales, etc. Sin embargo, se han mantenido viejos problemas y han aparecido otros nuevos: la dependencia externa, la tendencia al desequilibrio exterior, la distribución desigual de los frutos del crecimiento económico, con sus secuelas de pobreza, desempleo, subempleo y marginalidad, las crecientes dificultades de los sistemas políticos para integrar las presiones divergentes de una sociedad en acelerado proceso de diversificación, y las incoherencias y conflictos entre los sectores público y privado. A ello se agrega, en los últimos años, los problemas provocados por el alza del precio del petróleo, la inflación y el creciente endeudamiento exterior.

Una vez considerados estos aspectos, el autor pasa rápida revista a la evolución del Mercado Común Centroamericano y a los obstáculos económicos y políticos que ha debido enfrentar durante la última década, para concluir aportando algunas ideas realistas y pragmáticas que permitirían renovar su vitalidad.

*Director de la Subsección de la CEPAL en México.

I

En este ciclo sobre Centroamérica, se me ha pedido aborde la evolución, situación presente y perspectivas de las economías de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, además de comentar el estado actual del Mercado Común Centroamericano.* Es a todas luces un tema demasiado amplio para una exposición tan breve, y por este motivo quisiera simplemente exponer algunas reflexiones sobre las características salientes del desarrollo en dichos países durante los últimos años; este procedimiento permitirá considerar, por cierto, el tema de la integración económica centroamericana.

Por razones obvias, no abusaré de las estadísticas —accesibles en numerosas publicaciones— y sólo haré referencias concretas a países cuando afirmaciones de carácter general sobre Centroamérica no sean claramente aplicables a todos. Esta forma de proceder, desde luego, oculta lo obvio: que Centroamérica no constituye una sola unidad económica, y aun cuando las tendencias que describiré apunten en la misma dirección para los cinco países, ello ocurre con distintos grados de intensidad y con características disímiles.

II

Para comenzar, puede señalarse que la evolución de las economías de los cinco países centroamericanos desde la postguerra se ha caracterizado por seis problemas, que son: 1) el crecimiento económico sin equidad; 2) la expansión de la capacidad productiva con insuficiencias dinámicas; 3) la creciente comple-

*Este artículo se basa en una exposición hecha ante el "Council of Foreign Relations" en Nueva York en mayo de 1978. Las opiniones expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor.

alidad de las economías y sociedades centroamericanas sin las reformas políticas correspondientes; 4) el crecimiento y la diversificación de las exportaciones con una continuada vulnerabilidad del sector externo; 5) un diálogo de sordos entre los sectores público y privado sobre el papel que supuestamente le corresponde a cada uno en la promoción del desarrollo económico, y 6) los estímulos y las restricciones de la integración económica en Centroamérica.

Exploremos estos temas con mayor detenimiento:

1. El crecimiento económico sin equidad

Tan equivocado sería afirmar que los países centroamericanos han experimentado un dramático proceso de desarrollo económico durante el último cuarto de siglo, como argüir que no se ha producido cambio alguno desde 1950, aunque no es difícil encontrar opiniones en ambos sentidos. En realidad, todos los países han experimentado una expansión económica significativa durante este período, con una tasa de crecimiento promedio en el producto interno bruto del 5.3% en términos reales entre 1950 y 1977. (Las tasas más dinámicas se registraron en Nicaragua y Costa Rica, y la menos dinámica en Honduras.) Aun tomando en cuenta las elevadas tasas de crecimiento vegetativo de la población en esta parte del mundo, el ingreso real per cápita casi se duplicó durante dicho lapso, lo cual puede considerarse satisfactorio para países cuya dotación de recursos no es particularmente favorable.

Aun en la presente década, un período durante el cual la región tuvo que enfrentar problemas de particular gravedad —el aumento desmedido en los precios

del petróleo, los desajustes en el mercado monetario y financiero internacional, la escasez de materias primas y de algunos productos estratégicos en 1974-1975, varias sequías y, como si todo lo anterior no fuera suficiente, tres catástrofes naturales de grandes proporciones: en Nicaragua, Honduras y Guatemala— la tasa de crecimiento real excedió el 5.6% anual en promedio.

Este largo período de expansión económica, con sus naturales altibajos, se vio acompañado por ciertos cambios en los cinco países. Así, se produjo un importante proceso de urbanización, el suministro de determinados servicios básicos mejoró sustancialmente, se ampliaron las comunicaciones al grado que en la actualidad quedan pocos lugares poblados en la región que puedan considerarse realmente aislados, y la importancia relativa de las actividades secundarias y terciarias aumentaron constantemente en relación a las actividades primarias. Sin embargo, la pregunta crucial que debe plantearse es si los frutos del crecimiento y de los cambios descritos tuvieron una repercusión permanente sobre la mayoría de la población centroamericana.

Dos corrientes de opinión tratan de responder a esta incógnita. La primera argumenta que efectivamente se produjo una propagación de los efectos de la expansión económica, y en apoyo a su tesis señalan la existencia de una creciente 'clase media', sobre todo en las áreas urbanas; la reducción en algunos indicadores sociales negativos tales como tasas de analfabetismo y de mortalidad y morbilidad infantil; la notable expansión de la red vial y de telecomunicaciones que necesariamente contribuyó a una mayor integración social dentro de cada país; el proceso con eufemismo llamado 'modernización' registrado en todos los países; y el impresionante

aumento en el consumo de bienes duraderos y no duraderos.

En cambio, argumentan otros que para la mayoría de la población no se produjo un cambio perceptible en su nivel de bienestar durante los últimos veinticinco años. Los sostenedores de esta opinión señalan que el modelo de crecimiento en Centroamérica es altamente concentrador de los ingresos; que si bien podría ser cierto que algunos indicadores socioeconómicos reflejan mejoras relativas también podría afirmarse que en términos absolutos, hoy en día, por ejemplo, hay más analfabetos en la región que los que había hace un cuarto de siglo; que la ampliación de la infraestructura física antes referida sólo ha beneficiado a una minoría, y que incluso el ingreso real de los más pobres de la sociedad probablemente haya declinado por el efecto combinado del sistema de tenencia de tierra y el fenómeno inflacionario de los últimos años.

Ante la falta de información estadística confiable sobre la evolución de la distribución del ingreso en la región, resulta imposible que los defensores de ambas posiciones fundamenten satisfactoriamente sus argumentos. Sin embargo, con los elementos de juicio disponibles, puede afirmarse que la verdad está en un punto intermedio entre ambas posiciones extremas. Sin embargo, hay un hecho innegable: el crecimiento económico en todos los países no favoreció por igual a todos los estratos de la población —en rigor podría decirse que prácticamente marginó a un amplio sector de la misma— y que una proporción muy significativa de dicha población —quizás cercana al 50%— vive en condiciones que podrían catalogarse como de pobreza extrema aplicando cualquier criterio razonable.

La distribución muy desigual del

ingreso en todos los países —la situación en Costa Rica en apariencia es menos aguda que en los demás— ofrece contrastes chocantes, dado que los estratos de medianos y altos ingresos tienden a emular los patrones de consumo de las sociedades occidentales industrializadas. De esta manera, es muy frecuente, sobre todo en las ciudades capitales de la región, ver tugurios deplorables a pocas cuadras de elegantes centros comerciales que ofrecen en venta los productos más exóticos, la mayoría de ellos importados, por supuesto.

2. La expansión de la capacidad productiva con insuficiencias dinámicas

Lo expresado nos lleva a la segunda cuestión. Quizás convenga recordar la teoría lanzada por Raúl Prebisch hacia fines de los años sesenta sobre la 'insuficiencia dinámica' de las economías latinoamericanas. Tal como ya se señaló, 27 años de crecimiento económico a tasas bastante satisfactorias apenas han incidido sobre el nivel de bienestar material de un sector importante de la población, y a pesar de este elevado ritmo de expansión económica, tampoco se ha logrado generar puestos de trabajo productivo para toda la población económicamente activa. En promedio, el desempleo abierto oscila entre el 8 y el 15% de dicha población; más aún, algunos estudios estiman que el subempleo podría llegar hasta el 40 y 50% de la misma.

Posiblemente las variables demográficas que caracterizan la región contribuyen a esta situación. Los países centroamericanos registran algunas de las tasas más elevadas del mundo en el crecimiento de su población, y con excepción de Costa Rica, no puede decirse que esta tasa haya disminuido en los últimos

25 años. La población total de la región creció de 8.3 millones de habitantes en 1950 a 19 millones hacia fines de 1977; y se estima que alcanzará a 39 millones al término del siglo. Además, se trata de una población joven, con una elevada tasa de dependencia de la población económicamente activa.

Pero la llamada insuficiencia tiene otro rasgo. Centroamérica constituye un caso típico entre aquellos países en vías de desarrollo cuyas economías dependen en alto grado de la exportación de productos básicos cuya demanda mundial crece lentamente y está expuesta, además, a fuertes fluctuaciones cíclicas; todo esto introduce gran incertidumbre —para no decir inviabilidad— al desarrollo sostenido de estas economías. Son éstas, además, el fundamento básico de las reivindicaciones ‘tercermundistas’ de reestructuración del orden económico internacional. Claro está, y no obstante las predicciones periódicas de los economistas, para quienes el modelo de crecimiento en Centroamérica estaba a punto de agotarse (después de todo, ¿cuánto café se puede beber en el mundo, o cuánto banano se puede consumir?), ello no ha ocurrido, y tal como ya lo hemos señalado, el modelo ha brindado dinamismo —desde luego que con fluctuaciones periódicas— durante un cuarto de siglo. De todas maneras, no puede descartarse que los profetas del apocalipsis alcancen a ver confirmados sus pronósticos a corto plazo. Como se sabe, los precios del café están cayendo rápidamente después de haber alcanzado niveles sin precedente en 1977; el coeficiente de industrialización se ha estancado durante la presente década; las importaciones de alimentos básicos han tendido a subir con intensidad durante los últimos años, y, en general, las perspectivas de la mayoría de los productos básicos que produce la región no son fa-

vorables, por lo menos a mediano plazo. ¿Se habrán agotado —ahora sí— las posibilidades del modelo que posibilitó un crecimiento sostenido en la región durante un cuarto de siglo? ¿O serán capaces las economías de seguir creciendo sin las transformaciones que muchos aconsejan? Y si siguen creciendo, ¿serán capaces las sociedades de concebir formas de crecimiento que benefician a todos los estratos de la población? Sólo el tiempo lo dirá.

3. La creciente complejidad de las economías y sociedades centroamericanas sin las reformas políticas correspondientes

El proceso de crecimiento y cambio (y esto en la medida que se produjeron cambios) antes descrito trajo aparejada una creciente complejidad de las sociedades como así también el establecimiento de nuevas formas de organización. Por ejemplo, el desarrollo industrial impulsado por el Mercado Común Centroamericano ha creado un pequeño proletariado urbano, mientras que la progresiva diversificación del sector agrícola, y especialmente el surgimiento del azúcar como un importante rubro de exportación, contribuyeron a un relativo fortalecimiento de los sindicatos rurales. Al mismo tiempo, el movimiento cooperativo —especialmente las cooperativas agrícolas— experimentó una importante expansión en algunos países. El fenómeno relativamente nuevo (para Centroamérica) de presiones inflacionarias durante la presente década, sin duda también contribuyó a elevar la combatividad de estos movimientos, cuya aparición a lo largo del último cuarto de siglo no siempre ha sido bien vista por los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas. El movimiento laboral es visto generalmente con aprensión, y algunas veces

fue resistido hasta con medidas de rigurosa represión. En otros casos, se ha intentado 'cooptar' a los líderes sindicales, para asegurar un movimiento dócil. Reacciones similares aparecieron con relación al movimiento cooperativo, sobre todo en las áreas rurales.

Con todo, y a pesar de los esfuerzos esporádicos hechos para suprimir o por lo menos controlar el surgimiento y la expansión de movimientos populares organizados, y no obstante el ambiente hostil que existe con respecto a cualquier desarrollo de esta índole en algunos de los países, la propia dinámica del crecimiento económico y la creciente complejidad de las sociedades y de las economías —sumado, tal como ya se señaló, a las presiones inflacionarias— han generado numerosos movimientos de este tipo. ¿Se adaptará acaso la estructura política, todavía muy influida por los grupos de poder tradicional, a este nuevo y potencialmente explosivo fenómeno? ¿Continuarán los esfuerzos por suprimir estos movimientos, y en todo caso, serán efectivos para modificar la tendencia descrita? ¿Podrán acaso estos nuevos grupos de presión alterar la estructura de poder? Parece prematuro aventurar pronósticos pero, eso sí, quienes argumentan que nada ha cambiado en Centroamérica durante los últimos 25 años harían bien en analizar las implicaciones del movimiento cooperativo en Guatemala, las del movimiento sindical en Honduras, y las de la actividad campesina en El Salvador antes de formular su veredicto final.

4. El crecimiento y la diversificación de las exportaciones con una continuada vulnerabilidad del sector externo

En Centroamérica, el crecimiento económico tradicionalmente ha sido función de las exportaciones, complementa-

do desde 1960 por el desarrollo industrial resultante del establecimiento del Mercado Común Centroamericano.

El fenómeno del monocultivo —una de las principales características de la región durante siglos— ha sido relativamente superado, ya que ningún país depende de un solo producto de exportación para generar más del 50% de sus divisas (en contraste con lo que ocurría en 1950, cuando alguno llegaba a producir entre el 80 y el 90%). Se ha logrado, a la vez, cierta diversificación geográfica en las exportaciones; ningún país depende de otro para absorber más de la mitad de sus exportaciones (que en algunos casos llegaba, en 1950, a más del 75%). La diversificación y expansión de las exportaciones se refleja en forma elocuente en las cifras, cuyo valor pasó de 325 millones de dólares en 1950 a 500 millones en 1960, 1 300 millones en 1970, y 4 700 millones en 1977. Esta última cifra parece un tanto abultada debido a los precios extraordinariamente altos que imperaban en 1977 para el café, pero el hecho de que el valor de las exportaciones se haya multiplicado catorce veces en un lapso de 27 años no deja de ser impresionante.

Al mismo tiempo, se lograron importantes avances en la sustitución de importaciones, sobre todo de bienes de consumo manufacturados, a medida que el proceso integrador fue dando un poderoso impulso al sector industrial. La participación relativa de la industria en el producto interno bruto pasó de 12.9% en 1960 a 15.6% en 1970 y, por su parte la de los bienes de consumo en las importaciones totales tendió a declinar. En efecto, aunque en términos absolutos la importación de bienes de consumo continuó creciendo, las materias primas, productos intermedios y bienes de capital se convirtieron en los principales componentes de las importaciones.² Sin embargo, las im-

portaciones totales crecieron a un ritmo aun superior al de las exportaciones, de manera que la diversificación y ampliación de estas últimas no estuvo acompañada de una reducción del saldo desfavorable de la cuenta comercial; todo lo contrario, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos continuó creciendo. Más aún, conforme ocurría el fenómeno de expansión y diversificación de las exportaciones ya descrito, aumentaba la dependencia de las importaciones. Así, el coeficiente de importación pasó del 15% en 1950 al 20% en 1960, nivel donde se estabilizó durante toda la década, para volver a subir durante los años setenta hasta llegar al nivel sin precedentes de 32% en 1977, debido, en parte, a la extrema dependencia de la región de las importaciones de petróleo.

El creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos regional se estuvo financiando también con crecientes aportes de capital, tanto privado como público. El valor contable de las inversiones extranjeras se duplicó entre 1960 y 1970 y volvió a duplicarse nuevamente entre 1970 y 1976, superando este último año los mil millones de dólares. Esta circunstancia provoca en Centroamérica una polémica ya presente en otras partes de América Latina, sobre las virtudes y defectos de la empresa transnacional. La deuda pública externa también ha crecido rápidamente, aunque todavía se mantiene dentro de límites manejables, por lo menos para la mayoría de los países de la región. El saldo de la deuda pública externa pasó de niveles insignificantes en 1950 a casi 2 500 millones de dólares a finales de 1977, y esta tendencia continuará sin duda, con lo cual se plantea el espectro de eventuales problemas derivados de la capacidad de endeudamiento de los países de la región.

En síntesis, no obstante los importantes logros en la diversificación y amplia-

ción de las exportaciones, así como en la sustitución de importaciones, aumentó la vulnerabilidad del sector externo centroamericano, debido a su extrema dependencia de: 1) mercados de exportación; 2) importaciones de productos estratégicos, incluyendo materias primas, petróleo y bienes de capital, y 3) requerimientos cada vez mayores de ingresos netos de capital. En resumidas cuentas, no obstante el esfuerzo deliberado de sustitución de importaciones, iniciado hace muchos años, puede decirse que la economía centroamericana está ahora mucho más 'abierta' a la economía internacional de lo que lo estuvo hace, por ejemplo, un cuarto de siglo.

5. *Un diálogo de sordos entre los sectores público y privado sobre el papel que supuestamente le corresponde a cada uno en la promoción del desarrollo económico*

La magnitud de la participación del sector público centroamericano en las economías de la región ha sido bastante modesta, y sólo creció algo durante los últimos años. El gasto público sólo osciló entre el 13 y el 14% del producto interno bruto entre 1950 y 1970, en tanto que en 1977 llegó al 16.8% debido, en parte, a los gastos de capital extraordinarios que exigían los programas de reconstrucción de Managua y de Guatemala. Fuera de estos coeficientes modestos del gasto público, el sector estatal raramente participa en actividades productivas, y sólo durante la década de los años sesenta dicho sector adquirió la mayoría de las empresas que se dedicaban al suministro de servicios públicos tales como la electricidad y las telecomunicaciones.

Por su parte el sector privado —o por lo menos el sector empresarial— se nutrió de una ideología propia de la 'guerra fría' de los años cincuenta, y al parecer

nunca logró superar esta circunstancia. Grupos representativos de la empresa privada, organizados en cámaras de comercio, industria y agricultura, defienden los principios de la libre empresa con fervor y convicción, ensalzan las virtudes del capitalismo, y se quejan amargamente del intervencionismo estatal.

Por otra parte, el sector público no actúa como una unidad monolítica. De todos modos, ciertos grupos dentro de este sector, que podrían ser caracterizados como una tecnocracia centroamericana, han logrado influir lo suficiente sobre los gobiernos como para que éstos adopten a veces una posición moderadamente reformista. Como consecuencia, ha surgido un diálogo de sordos en la región —en algunos países más intenso que en otros— sobre los méritos relativos y los inconvenientes tanto del 'dirigismo' como del 'liberalismo'.

Y lo que ambas partes pierden de vista en este diálogo es que ninguna de ellas cumple cabalmente el papel que se arroga. Así, por ejemplo, la tasa de formación de capital fijo en la región, tanto público como privado, ha sido baja. El coeficiente de inversión privada apenas se alteró entre 1950 y 1970, y sólo creció pausadamente durante los últimos años, y esto debido en parte a los fuertes excedentes acumulados por el sector exportador. El coeficiente total de formación de capital pasó de 13.5% en 1950 a 15.1% en 1970 y a 19.5% en 1977; este último aún muy reducido para países en vías de desarrollo.

Por otro lado, el sector empresarial ha demostrado una marcada preferencia por invertir en actividades de alto rendimiento y bajo riesgo, sobre todo en bienes raíces y en el sector comercio, áreas que no son precisamente las más prioritarias desde el punto de vista del desarrollo económico. Tampoco puede decirse que los agentes económicos respondan con cele-

ridad a las señales de la economía de mercado, debido a las imperfecciones naturales de economías que pertenecen a lo que la CEPAL ha bautizado como el 'capitalismo periférico'. Las empresas por lo general son de carácter familiar, y su eficiencia y productividad es, sin duda, baja.

En lo que se refiere al sector público, cuando se ve llevado a impulsar las economías a lo largo de una trayectoria preconcebida como parte de una 'estrategia de desarrollo', raramente cumple la trayectoria como así tampoco la estrategia: las fuerzas de las circunstancias aparentemente pesan más que las buenas intenciones de los planificadores. Asimismo, las frecuentes acusaciones del sector privado en el sentido de que el Estado es 'mal administrador' lamentablemente se confirman con una persistencia digna de mejor causa. La actuación de muchas empresas públicas es deficiente, la atención de servicios como educación y salud es aún peor, y muchas empresas estatales como autoridades portuarias, bancos de fomento y líneas aéreas nacionales tienen una especial propensión a operar con pérdidas.

En síntesis, ni el sector público ni el privado se han caracterizado por la eficiencia con que desarrollan sus correspondientes actividades en apoyo del proceso de desarrollo económico. Posiblemente si el diálogo entre sordos al que me referí fuese sustituido por un diálogo más constructivo, este estado de cosas podría superarse paulatinamente.

6. Los estímulos y las restricciones de la integración económica

Como quisiera explayarme sobre este tema lo retomaré más adelante. Por ahora me limitaré a señalar que el establecimiento del Mercado Común Cen-

troamericano brindó un poderoso impulso al desarrollo industrial durante los años sesenta, pero este impulso aparentemente empezó a agotarse hacia finales del decenio. El proceso todavía exhibe gran vitalidad, medida en términos del comercio intrarregional, y la superviven-

cia del proceso integrador después de un conflicto armado entre dos de sus países miembros lo confirma. De todos modos, la reactivación del movimiento integrador —relativamente inactivo desde hace casi diez años— constituye el sexto problema al que me estuve refiriendo.

III

Así, pues, Centroamérica se sitúa ahora en una nueva etapa, muy distinta tanto en términos cualitativos como cuantitativos de la situación imperante en 1950, pero con una serie de problemas constantes a lo largo de este largo periodo: desequilibrio en la balanza de pagos, desempleo, bajas tasas de inversión, y una distribución muy desigual del ingreso. Tal como lo he señalado, la región abarca actualmente cinco economías más sólidas y cinco sociedades más complejas que años ha, y cuya importancia relativa, por lo menos en el contexto latinoamericano, no puede subestimarse.

Además de los muchos problemas implícitos en lo expuesto hasta ahora, han surgido durante la presente década por lo menos tres nuevos obstáculos potenciales al desarrollo de los países centroamericanos. Dichos obstáculos, que no existían o no tenían mayor importancia en años pretéritos, son: 1) la elevada dependencia de los productos energéticos importados en todos los países de la región; 2) el proceso secular de inflación, y 3) problemas en potencia de capacidad de endeudamiento externo. Sólo sumariamente abordaremos cada uno de estos temas.

Infelizmente para Centroamérica, debido tanto a la abundancia como al bajo precio del petróleo antes de 1972,

una parte muy importante de la capacidad generadora de la región se apoya en plantas térmicas. Así, el valor de las importaciones de petróleo crudo pasó de 60 millones de dólares en 1970 a 430 millones en 1977. Sólo en Guatemala se ha registrado el único hallazgo comercial de 'oro negro', aunque parece prematuro evaluar su importancia. De manera que será necesario desarrollar el considerable potencial hidroeléctrico de la región para reducir su dependencia de los productos energéticos importados, pero los costos de capital que ello requiere son inmensos, y esto sin duda desviará recursos financieros de otras actividades de alta prioridad. Ello plantea otro nuevo problema para los países de la región.

La inflación constituye un problema con el cual Centroamérica antes no había lidiado: la estabilidad de precios durante los primeros 25 años de postguerra fue ejemplar, ya que el índice de precios al consumidor reflejó, en promedio, un alza de 13% entre 1950 y 1970. En cambio, entre 1970 y 1977 dicho índice refleja una variación del 74%. Dado el carácter incipiente del movimiento sindical, y no obstante su importancia creciente, y tomando en cuenta la dinámica del crecimiento económico, la primera consecuencia importante de la inflación será sin duda agravar la de por sí deficiente

estructura distributiva. Cómo evitar lo anterior constituye otro de los problemas nuevos.

Por último, el creciente nivel de endeudamiento interno se registra precisamente cuando el acceso a los mercados internacionales de capital, y en especial el acceso a los recursos concesionarios, se

torna cada vez más difícil para países eufemísticamente calificados como de 'ingreso medio'. De ahí que el último problema nuevo que quisiera mencionar es: ¿Cómo podrán los países centroamericanos financiar un nivel adecuado de importaciones que corresponda a niveles aceptables de expansión económica?

IV

Volvamos al tema del Mercado Común Centroamericano. Como es sabido, a principios de los años sesenta, éste se percibía, tanto en Centroamérica como en la comunidad internacional, como un programa muy exitoso de integración económica entre países en vías de desarrollo. Este éxito se reflejaba, en parte, en el aumento considerable del comercio intraregional, que pasó de 32 millones de dólares en 1960 a 260 millones en 1968. Este ritmo espectacular de crecimiento del comercio refleja, a su vez, una importante expansión de la capacidad productiva del sector manufacturero, impulsado por el mercado ampliado y por políticas deliberadas de fomento industrial, incluyendo un arancel común de carácter proteccionista. En el breve lapso de cinco años, se logró establecer una zona de libre comercio casi perfecta, y se estableció y consolidó el andamiaje institucional destinado a promover la integración. Se lograron otros avances vinculados al perfeccionamiento del Mercado Común, así por ejemplo el establecimiento de una Cámara de Compensación de Pagos, y la construcción de una red vial regional que posibilitaría el creciente nivel de intercambio comercial. Además, todo lo anterior se logró en un ambiente de buena voluntad y optimismo —para no decir mística— que abarcaba las nego-

ciaciones entre gobiernos. Otra característica importante es que la integración económica se deslindó exitosamente de la cuestión política. (Ello explica la presencia de los ministros de economía en los máximos órganos intergubernamentales del proceso, en vez de los ministros de relaciones exteriores, como ocurrió, por ejemplo, en la ALALC.)

Con todo, una vez dispuestos estos pasos iniciales decisivos, el proceso no se profundizó, ni logró ampliar su nivel; dicho de otra forma, una vez consolidado el Mercado Común a mediados de la década de 1960, los esfuerzos por someter nuevas actividades a tratamiento conjunto no surtieron resultados significativos. Tampoco revelaron los gobiernos mucha disposición para encomendar mayores atribuciones a las instituciones regionales.

Quienes nos encontrábamos inspirados por la literatura neofuncionalista sobre la integración estábamos condicionados a anticipar los proverbiales 'desbordes' del proceso y su gradual evolución ascendente en torno a una trayectoria predeterminada. Cuando ello no ocurrió, comenzamos a sospechar que algo andaba mal, y la palabra 'crisis' apareció por vez primera en el léxico integracionista. En realidad, el proceso enfrentaba serios problemas —entre otros, la distribución

desigual entre países de los costos y beneficios derivados del mismo, los conflictos naturales entre objetivos de política económica nacional y regional, y lo engorroso del proceso de toma de decisiones de carácter mancomunado. Sin embargo, todos estos problemas eran, y son, superables; antes bien, hubiera sido una ingenuidad pensar que el movimiento integrador hubiera podido impulsarse sin este tipo de tropiezo. La única 'crisis' real de la integración de entonces fue una de *expectativas*, en el sentido de que el proceso no evolucionaba conforme a lo anticipado, todo lo cual opacaba sus muy considerables logros. En síntesis, sin negar que el proceso enfrentaba obstáculos importantes, digamos por ejemplo en 1967-1968, estimo que su magnitud se exageró con frecuencia, y no se llegó a reconocer el considerable nivel de interdependencia económica que para entonces había surgido entre los países.

Luego, en 1969 ocurrió un hecho trascendental: por razones que no es indispensable considerar aquí, estalló un conflicto armado entre dos de los países miembros del Mercado Común, con dos consecuencias inmediatas. En primer término, y como testimonio del grado de interdependencia económica alcanzado, el proceso sobrevivió (aunque, desde luego, con algunas modificaciones, como la suspensión del comercio entre El Salvador y Honduras, y el eventual retiro de Honduras de algunos de sus compromisos integradores). En segundo lugar, terminó de raíz la separación entre los temas económicos y los políticos antes aludida; en adelante, las consideraciones de carácter económico y político dentro del marco regional estarían íntimamente ligadas entre sí.

Desde 1969, estuvieron operando dos fuerzas contradictorias. Por un lado, los aspectos negativos observados en el proceso anterior a esa fecha prosiguieron

manifestándose, y a éstos se sumaron nuevos problemas, todo lo cual da la impresión de cierto atolladero en el proceso de integración. Por otro lado, no obstante su anormal funcionamiento, el Mercado Común dio señales de vitalidad frecuentemente subestimadas, sobre todo fuera de Centroamérica. El comercio intrarregional continúa creciendo año a año pues más que se duplicó durante la presente década, pasando de unos 300 millones de dólares en 1970 a más de 700 millones en 1977; se trata, en definitiva, de una suma respetable, equivalente a casi el 20% del comercio exterior de toda la región. Además, la mayoría de las instituciones de la integración centroamericana continúan funcionando dentro de patrones razonablemente normales, con la activa participación de los cinco países. El Banco Centroamericano de Integración Económica, por ejemplo, prosiguió aumentando sus operaciones crediticias continuamente, mientras que El Salvador y Honduras dieron un renovado impulso a la integración monetaria pocos meses después de su conflicto armado al suscribir un convenio para establecer el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.

Los dos elementos contradictorios descritos —atolladero y vitalidad— crearon algunas tensiones que podrían explotarse para insuflar un nuevo impulso al movimiento integrador, pero esta posibilidad se ha estrellado hasta ahora contra una barrera insuperable: el aún no resuelto diferendo entre El Salvador y Honduras.

De donde mi afirmación sobre la estrecha interrelación entre los fenómenos de carácter económico y político a nivel regional. En efecto, el primer paso necesario para resolver las tensiones antes descritas e inclinar la balanza en favor de los aspectos dinámicos de la integración es precisamente resolver el diferendo

entre ambos países. Por fortuna, éstos ya encaran un proceso de mediación, y cabe esperar que el mismo culmine en la firma de un tratado que permita solucionar todas las diferencias entre ambas partes. Una vez superado este obstáculo, el próximo paso sería la búsqueda de soluciones para los principales problemas que el proceso de integración ha enfrentado, abordando esta tarea con una elevada dosis de realismo y pragmatismo. Por ejemplo, deberemos reconocer que la integración es un complemento de las políticas de desarrollo nacional, y que no necesariamente todas las actividades del quehacer de cada país deberán someterse a tratamiento conjunto; que el proceso no necesariamente culminará con el establecimiento de una unidad económica de alcance regional, y aun cuando adoptásemos una meta precisa, deberíamos perseguirla sin que medien plazos fatales o etapas predeterminadas; y admitir además que el marco conceptual que fue adecuado para la integración en los años cincuenta muy posiblemente ya no lo sea en los años setenta y ochenta. Considero que de aquí en adelante deberíamos poner el acento en las acciones conjuntas que entrañen

ventajas intrínsecas —o sea, donde la integración tiene sentido para todas las partes— y donde resulten relevantes para el proceso de desarrollo de cada país. Ejemplos del tipo de acción conjunta en los cuales pienso se encuentran en los sectores industrial, energético y agrícola.

En síntesis, si bien no se puede afirmar que todo marcha bien con la integración económica centroamericana, en modo alguno sería válido decir que el proceso no marcha. Más bien, éste ha revelado una vitalidad insospechada, e incluso estimo que será posible lograr un renovado dinamismo en el futuro. El tipo de dificultades con que cada país enfrentará su propio desarrollo económico en lo que resta del presente siglo, aconseja lo anterior, ya que los esfuerzos conjuntos por resolver problemas comunes cobran cada vez mayor sentido.

Si culminase exitosamente el proceso de mediación entre El Salvador y Honduras, como creo sinceramente que ocurrirá, no sería exceso de optimismo afirmar que las enormes potencialidades que ofrece la integración, y que apenas se comenzaron a explotar, se aprovecharán cada vez en mayor grado.

