

CIRCULACION RESTRINGIDA
CEPAL/MEX/BORRADOR/SDS/75/4
Sección de Desarrollo Social
Octubre de 1975

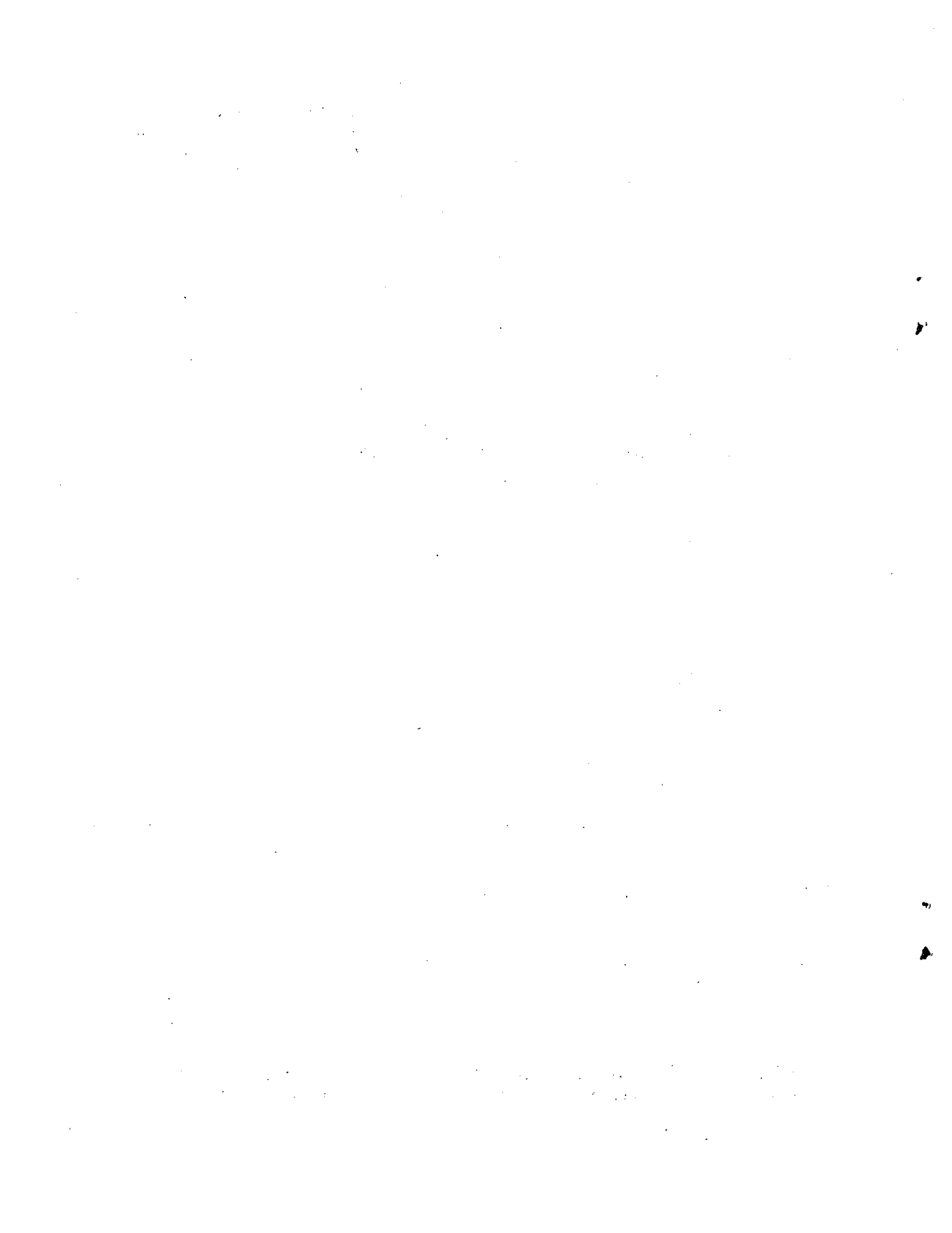
CENTROAMERICA: LA CRISIS DE INTERNALIZACION

por

Joseph Hodara

El autor agradece al señor Luis Alberto de Souza por sus comentarios críticos; la responsabilidad por el texto es personal.

67 09 14



En los últimos años se han publicado numerosos trabajos en torno al programa de integración centroamericana.^{1/} Merced a ellos se tiene hoy una comprensión más amplia de los objetivos, el desenvolvimiento y las repercusiones de ese programa. En contraste, se dispone de modestos elementos^{2/} para analizar la fase reciente de la integración centroamericana, esto es, la crisis acaecida en 1969 --cuyos orígenes son anteriores a esa fecha-- y la detención ulterior del proceso. Este ensayo pretende contribuir al examen de algunos aspectos de la fase indicada.

Tres interpretaciones del estancamiento

En términos generales, se advierte la propensión a explicar el estancamiento del programa de integración^{3/} con base en tres puntos de vista que ponen de relieve aspectos diferentes del problema. El primero señala las tensiones inherentes a un modelo de desarrollo que persigue simultáneamente el fomento de las exportaciones primarias conforme a líneas tradicionales de comportamiento, por un lado, y, por otro, la expansión industrial

1/ CEPAL, El mercado común centroamericano y sus problemas recientes (E/CN.12/885; E/CN.12/CCE/363/Rev.1), 15 de marzo de 1971; CEPAL, Situación y problemas del mercado común centroamericano (E/CN.12/CCE/366), noviembre 1971; I. Cohen Orantes, Regional Integration in Central America, Lexington Books, Mass., 1972; Ph. Schmitter, Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America, Research Series 17, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1972; SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, 12 volúmenes, INTAL, Buenos Aires, 1973; E. Lizano-L.N. Willmore, "La interpretación económica de Centroamérica y el Informe Rosenthal", El Trimestre Económico, enero-marzo 1975, No. 165.

2/ Algunos de ellos se encuentran en Centroamérica hoy (varios autores), Siglo XXI, México 1975, y E. Lizano (comp), La integración económica centroamericana, Fondo de Cultura Económica, México 1975.

3/ En esencia, este programa pretendía acelerar el proceso de desarrollo de las cinco economías mediante el establecimiento de la unidad comercial (libre comercio y arancel común externo), el diseño de una política mancomunada de industrialización, y el establecimiento de un sistema de pagos intrarregional. Estas aspiraciones serían sostenidas por una infraestructura institucional que se iría diversificando al compás de la ampliación de los nexos de interdependencia. Véase al respecto, E. Lizano, "El proceso de integración económica", en Centroamérica hoy, op. cit.

cimentada en un mercado de alcance regional, hecho innovador en la historia económica del área. La segunda interpretación apunta a factores coyunturales que se habrían sucedido sin guardar relación causal entre ellos, pero que en el presente constituyen causales autónomas de inmovilidad. Se perfila, en fin, un tercer punto de vista que coloca el acento en los factores --compañías transnacionales y burguesía nacional-- que controlan el Mercado Común: la parálisis relativa de éste reflejaría el interés de frenar cualquier demanda revolucionaria que podría emanar del perfeccionamiento de los nexos de cooperación regional. Se harán a continuación referencias a estos ángulos del problema.

Conforme al primer marco conceptual, las decisiones tomadas por los cinco gobiernos de la región en los primeros años de los sesentas respecto a la formación de una economía de alcance regional implicaron la introducción de nuevos instrumentos de política económica que eran incompatibles --diferentes en cualquier caso-- con los que habían regido hasta ese momento. En efecto, aquéllos pretendían, en primer lugar, impulsar la actividad industrial y una infraestructura física ajustada a ella a fin de superar las limitaciones del modelo agroexportador que de todos modos seguía en pie. Involucraban, en segundo lugar, la participación más extensa del sector gobierno, en contraste con la pasividad que éste había revelado en el esquema tradicional. Implicaban, finalmente, la apertura de un nuevo módulo de crecimiento que habría de incidir --en paralelo o en contraposición a los factores externos-- en la estructura comercial, fiscal e institucional de los países signatarios de los convenios de integración. Ahora bien: la coexistencia del modelo que había determinado la fisonomía de la región durante varias décadas con este nuevo esquema de desarrollo y cooperación entrañó un proceso de ajuste no exento de tensiones.^{4/} El estancamiento habría cristalizado a consecuencia de la irresolución de algunas de estas tensiones; en particular, aquéllas derivadas de la repartición

^{4/} Mayores detalles sobre la secuencia y los resultados de este proceso en CEPAL, Situación y problemas, op. cit.

desigual de los beneficios y de los costos de la integración.^{5/} La crisis magnificó, a su vez, el peso de las divergencias en otros temas (la cesión parcial de autonomía, el alcance de la coordinación regional de políticas, los procedimientos de negociación en el Mercado Común).

El segundo punto de mira hace hincapié en la sucesión de problemas e insuficiencias coyunturales que tuvieron impacto desigual en cada uno de los países signatarios en correspondencia a las disparidades iniciales de cada uno de ellos en cuanto a niveles de ingreso, capacidad productiva y andamiaje institucional. Ejemplos de estos problemas: fluctuaciones adversas en el sector externo, presiones exitosas de parte de algunos grupos empresariales, decisiones unilaterales, cambios en los cuadros políticos, iniciativas regionales de corto alcance, y, en particular, los hechos bélicos entre Honduras y El Salvador. Cada una de estas circunstancias habría tenido, por separado, una influencia marginal en el proceso de integración; pero, encadenadas, se habrían constituido en un factor autónomo de inestabilidad.^{6/}

Conceptualmente, las dos explicaciones se complementan. Sin duda la fusión selectiva del espacio económico puso en tensión los ordenamientos sociopolíticos e institucionales que habrán peculiarizado a los países de la región y planteó problemas complejos que acaso desbordaron la capacidad

5/ Sobre el particular véase CEPAL, Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica (CEPAL/MEX/74/22), noviembre 1974; SIECA-Brookings, Significado y alcance de los conceptos de desarrollo equilibrado y de países de menor desarrollo relativo (SIECA/CAN/VIII/DT.1) Guatemala, 11 de noviembre de 1974. En opinión de Lizano, la cuestión no resuelta de la distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración constituye el primer determinante del estancamiento. Véase E. Lizano (comp.) La integración económica centroamericana, op. cit., pág. 17.

6/ Para el examen de estas circunstancias véase CEPAL, Informe sobre los principales acontecimientos ocurridos en el Mercado Común Centroamericano durante 1973, (CEPAL/MEX/73/26) diciembre 1973; CEPAL, El Mercado Común Centroamericano 1973-74, (CEPAL/MEX/74/20) octubre 1974; SIECA, Consensos del Comité de Alto Nivel para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala 1974.

de adaptación de los mismos. Movimientos adversos en el comercio exterior --particularmente en el segundo quinquenio de los sesentas-- redujeron transitoriamente los márgenes de maniobra de los gobiernos al tiempo que acentuaban la propensión a poner en práctica medidas unilaterales. La irresolución del conflicto bélico, el fracaso del modus operandi, y la trayectoria --de alcance moesto, por el momento-- del Comité de Alto Nivel y de los foros convocados de hecho como órganos de la integración serían causa y efecto del agotamiento que hoy la integración padece.

El tercer punto de vista fluye de un planteamiento más radical. El Mercado Común habría sido, desde sus orígenes, un proyecto de crecimiento económico sostenido por una alianza tripartita: la vieja burguesía agraria-exportadora, el nuevo sector empresarial-financiero, y los intereses de las corporaciones transnacionales, principalmente norteamericanas. Enmarcado en estos parámetros, la integración había perseguido la expansión cuantitativa del aparato productivo y el congelamiento de aquellos factores --como, por ejemplo, las demandas de las capas populares-- que podrían impedir el logro de este objetivo. Desde este punto de vista, la parálisis relativa del programa de integración resultaría, en forma general, del componente clasista del esquema. Vale decir, éste puso énfasis en la liberación del comercio y en aspectos conexos (infraestructura física, acuerdos de pagos) porque ello convenía a los intereses de la alianza mencionada; frena, en cambio, la profundización de los nexos regionales en cuanto implica amenazas al poder constituido. No habría, así, "crisis en el Mercado Común," sino una situación deseada desde los inicios de la integración.^{7/}

Sin descartar la validez de estas explicaciones se tratará a continuación de presentar un ángulo distinto del problema, cuyo vértice descansa en fenómenos que han acaecido en el interior de los países. Nuestra hipótesis es que aunque la crisis de 1969 puede explicarse --y se han hecho referencias en este sentido-- con base en diversas características que

^{7/} Tesis en este sentido pueden encontrarse en Monteforte Toledo, Centroamérica, subdesarrollo y dependencia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1972.

tomó el esquema de integración, el estancamiento responde más bien a una crisis que se verifica en los países signatarios; crisis que llamaremos de "internalización".

La naturaleza de la crisis

Los países centroamericanos han intentado en las últimas décadas un tipo de desarrollo que podría caracterizarse de "modernización en un marco jurídico liberal"; vale decir, se pretendió la expansión sustantiva del aparato productivo en correspondencia a las alteraciones acaecidas en la estructura social y demográfica, con base en un marco ideológico que apenas tenía nexos con la realidad inmediata. Este marco permitió sostener una duplicidad en términos de valores: libre cambista en las transacciones externas y con los iguales urbanos; feudal y dominante en la relación familiar, el juego político, los sectores populares, y el orden rural-agrícola.^{8/}

Veamos algunas indicaciones de esta movilización social modernista. La población total del área viene creciendo en los últimos quince años a una tasa de 3.1, que es en sí misma relativamente alta. Ahora bien: esta población ha estado sujeta a cambios en su localización geográfica y sectorial. Por ejemplo, los centros urbanos albergaban en 1960 la cuarta parte de la población; hacia mediados de los setentas la relación supera el 34.5%. Disminuye al mismo tiempo la concentración de la fuerza laboral en las actividades primarias.

Por otra parte, la estructura y los niveles de consumo han tendido también a "urbanizarse", como se pone de manifiesto en los aumentos de la potencia instalada en energía eléctrica (pasó de 372 000 kW a 928 000 de 1960 a 1970) y del consumo ascendió de 819 000 kWh a 2 390 000 en el mismo período). Adviértase que en tanto que el consumo para uso residencial se multiplicó por dos, el industrial es cuatro veces superior. En paralelo, se duplicó el número de consumidores de energía eléctrica.

^{8/} Véase al respecto, A. Villegas, Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano, Siglo XXI Editores, México, 1974, capítulo I.

Por otra parte, hay una expansión de la infraestructura física. Por ejemplo, la red vial que alcanzó 46 000 kilómetros en 1964 (primer año que se tiene de cifras totales) pasó a 63 000 en 1973, y el número de teléfonos por 1 000 habitantes osciló entre 5.2 en 1960 a 11.1 en 1972. Paralelamente, subió el coeficiente de industrialización (participación de la actividad industrial en el producto interno global) de 13.9 a 18.3 en el período 1960-73.^{9/}

Ahora bien: este conjunto de alteraciones puso a prueba la flexibilidad de los sistemas nacionales, ya que involucraba la aparición simultánea de problemas e insuficiencias que habían estado sumergidos en la etapa tradicional. La modernización, en dos palabras, entraña crisis,^{10/} que serán tanto más graves cuanto más profundo sea el módulo de transformación.

Estas crisis olocan al Estado --por elección o por default-- en el centro de las decisiones económicas e institucionales.^{11/} Se amplían los márgenes de autonomía --y las responsabilidades-- del sistema estatal al tiempo que presiones contrapuestas y diferenciadas cristalizan en y a través del mismo.

En otras palabras, el Estado empieza a internalizar las tensiones y los dilemas del desarrollo, tensiones y dilemas que en etapas anteriores o no se patentizaban, o eran resueltos por mecanismos espontáneos de estabilización.^{12/} Una de las primeras reacciones a esta internalización fue la modificación del esquema conceptual que restringía el alcance y la actividad

^{9/} Estos datos se basan en la SIECA, VI Compendio estadístico centroamericano, Guatemala 1975, y CEPAL, La industrialización y los esfuerzos regionales de cooperación económica (CEPAL/MEX/74/18), septiembre 1974.

^{10/} En este sentido se han distinguido diferentes tipos de crisis: de identidad, de legitimidad, de penetración, de movilización y de distribución. Véase J. La Palombara, "Political Science and The Engineering of National Development", en M. Palmer-L. Stern (eds) Political Development in Changing Societies, Heath Lexington Books, Mass., 1971.

^{11/} Para comparar casos véase G. Myrdal, Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1968, Volumen II, capítulo 15.

^{12/} El examen de estos mecanismos requeriría una investigación amplia. Estamos pensando en la familia tradicional, los valores y símbolos que justifican pobreza, y los ordenamientos coercitivos.

del Estado. A principios de los sesentas se empieza a aplicar un nuevo paradigma que pone énfasis en el fomento de la actividad primaria, la extensión de la infraestructura, y la configuración de un clima favorable a la inversión extranjera. Esquema ortodoxo por cierto,^{13/} que no está libre de tensiones, pero que traduce la recepción de demandas contradictorias que amplían las funciones de arbitraje del Estado.

Una segunda reacción se tradujo en el incremento deliberado de los ingresos tributarios del gobierno central; éstos pasan de 256 millones de dólares a 751 millones (a precios corrientes) en el período 1960-73. Paralelamente --y es la tercera expresión de la crisis-- se produce un ensayo de racionalizar el gasto del gobierno central, conforme a las exigencias del nuevo esquema de desarrollo. Así, los rubros de economía, educación y agricultura merecen en este contexto preferente atención.

En cuarto lugar, se crean aparatos de planificación con el doble designio de facilitar la gestión del financiamiento público externo y de jerarquizar proyectos y programas formulados por las distintas dependencias. Producto de este impulso a la racionalización fue la confección de planes nacionales de desarrollo que, independientemente de sus resultados prácticos, legitiman la gestión estatal. Finalmente, cabe señalar el empleo activo de políticas fiscales y crediticias para atender problemas de corto plazo.

Dicho en otros términos, se postula que el esquema de modernización económica y social generó dislocaciones y tensiones, que empezaron a ser internalizados por el Estado.^{14/} Este ya no podía limitarse a ser pasiva caja de resonancia; reaccionó de diversas maneras con el fin de ampliar su margen de latitud. Empezó a "negociar presiones" y a arbitrar "empates" entre demandas contrapuestas, con el objeto de mantener en operación algunos mecanismos estabilizadores al tiempo que ponía en marcha otros que reposaban en una mayor integración de las periferias sociales.

^{13/} Según G. W. Wynia, Politics and Planners, The University of Wisconsin Press, 1972, pág. 38.

^{14/} Una visión comparativa de estas dislocaciones puede recogerse en R.E. Scott (ed) Latin American Modernization Problems, University of Illinois Press, Urbana, Chicago, 1973, y en J. Mark Ruhl, "Social Mobilization and Political Instability in Latin America: A Test of Huntington's Theory", Inter-American Economic Affairs, Vol. 29, No. 2, otoño 1975.

Amenazado y también seducido por la crisis de internalización, el Estado tiene ahora tres propensiones básicas: i) precisar los problemas específicos del país; ii) negociar con los grupos internos de poder; iii) resolver problemas de corto plazo.

Los innumerables diagnósticos que se han hecho en Centroamérica sobre sus problemas económicos y sociales --al calor o en forma independiente de los planes de desarrollo-- han llevado a un conocimiento más amplio de las singularidades de cada caso nacional. Son estos rasgos distintivos --más que los componentes comunes que se expresan vagamente en la "problemática centroamericana" o "latinoamericana"-- los que constituyen la preocupación básica de los que toman decisiones en el interior de los Estados. Porque aquéllos determinan, en términos concretos, la latitud y la legitimidad de la acción --o de la inacción-- estatal. En otras palabras, no en todos los países se tienen clientelas similares, ni en todos ellos se pueden postergar indefinidamente las soluciones. Los contextos y las presiones son específicos y requieren, por tanto, tratamiento también específico.

La segunda propensión encierra amenazas pero también posibilidades desde el ángulo del Estado. Se vienen diferenciando los grupos de poder --asociaciones empresariales, gremiales, campesinos, vecindades-- y todos ellos apelan al Estado a fin de encontrar alivio a sus problemas específicos. Esto involucra diferencias en tres aspectos en relación a la etapa del Estado en un contexto agroexportador: a) la polarización interna del poder; b) los mecanismos más regulados de presión; c) la convicción de que la estabilidad del Estado puede ser más importante en el largo plazo que su debilitamiento merced a presiones que violentan el orden formal.

Estos tres atributos de la nueva situación --aparte del hecho de que el Estado es reconocido como instrumento de conciliación-- ensanchan aún más su margen de autonomía.

Finalmente, el test de la efectividad de la acción y de ese margen se efectúa en el corto plazo. Primero, porque el Estado es una organización burocrática que apenas puede visualizar los problemas de largo plazo, bien por los nexos de dependencia externa, bien por insuficiencias de la organización social. Segundo, porque los problemas se presentan simultáneamente,

/reduciéndose

reduciéndose con el tiempo la posibilidad de postergarlos por artificios simbólicos u organizativos. Y tercero, porque la rotación de las personas en los cuadros políticos y técnicos es fluida: concede poco tiempo para atender cuestiones que desbordan los límites formales de una función gubernamental.

Estas tres propensiones pueden tener, desde el ángulo de la integración, efectos contradictorios. Considérese, por ejemplo, la atención a problemas singulares. El paradigma de la integración --al menos en su versión clásica-- entrañó el oscurecimiento más o menos sistemático de las peculiaridades de cada país, salvo en la cuestión del "desarrollo integrado". Postulaba que el patrón de desarrollo --y de subdesarrollo-- de las cinco economías es, en sustancia, similar, y en la medida que detectaba diferencias, señalaba que éstas se irían desvaneciendo en el curso del tiempo. Y no fue así. Primero, porque la fisonomía de ciertos problemas que presenta cada país (el agrario, la presión demográfica sobre recursos, la infraestructura física) tiene rasgos peculiares que merecen un marco conceptual e instrumental propio. Y segundo, porque las interacciones entre gobiernos en los marcos de la integración tuvieron efectos paradójicos: ampliar la comprensión de los problemas nacionales y captar las repercusiones diferenciales que puede tener una decisión tomada en ese plano.^{15/}

También la función negociadora del Estado no tuvo por fuerza efectos integracionistas. Aquél pudo alcanzar la latitud necesaria para encontrar soluciones de compromiso entre fuerzas en pugna; pero aquélla no alcanza para negociar presiones entre Estados y mucho menos para imponer soluciones a partir de un compromiso regional.

Finalmente, las preocupaciones por el corto plazo apenas se concilian con un programa de integración que demanda la toma de decisiones en una perspectiva de amplio alcance.

^{15/} Desde este punto de vista, es probable que el informe de la SIECA sobre El desarrollo integrado, op. cit., haya tenido como efecto inesperado la politización más intensa de los actores y de los temas de la integración.

Llegamos entonces al punto central de la tesis: la crisis de internacionalización en cuanto entraña un reacomodo de estructuras y de fuerzas en el interior de los Estados nacionales^{16/} tiende a mantener el estancamiento del orden regional. Esto no significa que la tendencia tiene gravitación similar en cada país, ni que es imposible alterarla. Tampoco se postula el tránsito de un Estado identificado con la integración a otro antagónico de la misma. Se trata más bien de un fenómeno inherente a los procesos de modernización que tipifican a Centroamérica, fenómeno que puede tomar características favorables a la integración en ciertas circunstancias.

Internalización e integración

Las posibilidades de superar el estancamiento se hacen fincar en dos supuestos: i) los límites reales del avance del programa de integración estriban en la voluntad política de los Estados, que es afectada por la forma en que éstos internalizan las tensiones del desarrollo; ii) si en el cuerpo del Estado cabe distinguir entre un área central y otra periférica, los protagonistas de la integración deberán provenir más de la primera que de la segunda.

El primer requisito no necesita explicaciones amplias. Son frecuentes y conocidos los casos en que resoluciones tomadas en foros de la integración quedan al poco tiempo sin efectos prácticos, por cuanto chocan con algún interés faccional ante el cual el Estado tiene límites para negociar.

16/ Caben aquí dos reservas. Con "Estado" no aludimos únicamente al aparato ejecutivo que formalmente concentra el poder. En este sentido Apter dice con acierto que "el término gobierno tiene un carácter elusivo; o sea que nunca estamos seguros de quién gobierna en realidad o porqué... Los límites del gobierno cambian continuamente, dependiendo de la perspectiva del observador. No hay fronteras absolutas". D. Apter, Una teoría política del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 157. La segunda reserva es que no postulamos la existencia de un Estado-Nación en cada país de la región centroamericana. Los elementos de la Nación son compartidos. Se trata más bien de una formación de poder que particulariza ciertas lealtades, sin rechazar otras de índole general. Por supuesto, si se produjeran conflictos pronunciados entre Estados, se principiaría a singularizar el concepto de "Nación".

Se impone por tanto la necesidad de reconocer con franqueza la politización creciente de los actores y de los temas de la integración, sin incurrir en distinciones ingenuas entre "lo político" y "lo técnico". Por otra parte, debe procederse a identificar los problemas singulares que afectan marcadamente a un país, problemas que constriñen la aptitud para materializar decisiones regionales.

No se trata, después de todo, de tejer una camisa de fuerza a los países ni de institucionalizar el estancamiento. Más que preciocismos jurídicos deben buscarse reglas pragmáticas de negociación, que tengan presentes tanto la situación singular de cada país en relación al tema discutido como las áreas de interés común.

El segundo requisito exige algunos comentarios más amplios. Sugerimos que la internalización del desarrollo afecta a todos los segmentos sociales y, particularmente, al Estado. Pero dentro de éste se pueden distinguir un "centro" y una "periferia", dependiendo de la configuración real de las fuerzas y de las personalidades en lucha, y de las prioridades que indica la gestión estatal. En líneas generales, el centro parece residir en el poder presidencial y en una dependencia que viene alcanzando cierta gravitación en la articulación de políticas: los consejos de planificación. En la periferia se situarían dependencias que, por demasiado sectoriales o por debilidad institucional y política, absorben con menor fuerza las tensiones inherentes a la internalización. Estos comentarios llevan a sugerir que acaso ha llegado el momento de hacer participar en forma más activa --y sin excluir necesariamente a los actores tradicionales-- a los directores de planificación en las deliberaciones regionales.

Dígame de inmediato que la idea tiene precedentes; reuniones de Directores de Planificación se vienen efectuando desde 1964. Pero a este marco no se le ha atribuido la importancia que aparentemente deberían tener si se acepta que son estos consejos, particularmente en los últimos años, los que han articulado una visión comprensiva del desarrollo, con base en un instrumental compartido, al paso que han adquirido experiencia en la negociación de las presiones internas y en relación a las fuentes externas de financiamiento. También son actores sensibles a lo que políticamente es viable en materia de integración.

/Se sugiere,

Se sugiere, en otras palabras, que la salida del estancamiento depende en esencia de las acciones que puedan catalizarse en el "centro" de los Estados nacionales. El foro de Presidentes debería quedar como "último recurso", a fin de impedir su devaluación. Pero cabe fortalecer un foro complementario a los existentes, que presenta sin embargo diferencias cualitativas con los demás.

La propuesta generará, desde luego, resistencias, que cabe superar por medio de un arduo esfuerzo de persuasión que repose en una visión crítica de la integración. Esto daría algo más que una sensación de movimiento, y acaso permitiría detener algunos procesos de rutinización que frustrarán a priori cualquier planteamiento válido que se haga en torno a una estrategia mancomunada de desarrollo y cooperación.

