

Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica

EDELBERTO TORRES-RIVAS, abogado y sociólogo (FLACSO) guatemalteco. Actualmente es miembro del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Es autor de varios trabajos de su especialidad; vgr. *Las clases sociales en Guatemala* (1962); *Posibilidades y modalidades del desarrollo en Centroamérica* (1967); *Incorporación de la juventud al mercado de trabajo* (1969).

El clima eufórico de la segunda postguerra abrió para las sociedades centroamericanas la posibilidad de superar el *modelo* de desarrollo económico y social que desde mediados el siglo XIX venía funcionando y que en el momento de su constitución facilitó el cumplimiento de dos finalidades básicas: el establecimiento de lazos económicos con el exterior y la consolidación de una estructura política interna, de fachada liberal pero de contenido social oligárquico que aún perdura. En efecto, con la producción cafetalera Centroamérica se constituye como una sociedad agroexportadora, con la excepción de Honduras donde la minería primero y el banano después fueron las principales actividades.

El análisis de los problemas del desarrollo en la sociedad centroamericana permite establecer líneas de conocimiento que, por una parte, son comunes para el resto de América Latina, y por la otra, ejemplifican con rasgos específicos las modalidades que el cambio social y económico adquiere en esta región periférica. Las repúblicas centroamericanas llegan a la década del treinta como apéndices agrarios de las economías centrales. La crisis mundial de aquella fecha señala el inicio de la crisis de todas las estructuras nacionales ligadas al café, y en general, a la economía de exportación. Así, quedaron al desnudo fuerzas y rasgos de persistente vigencia histórica que, por su magnitud y duración subrayaban la falta de viabilidad del sistema agroexportador. Las características más sobresalientes del comportamiento del sistema a partir de 1930 hasta fines de la postguerra fueron el estancamiento económico y la dictadura política;

ésta surge como una necesidad que expresa las limitadas posibilidades democrático-liberales de la oligarquía nacional.

A partir de 1945 se inicia la crisis propiamente política de la llamada república liberal, no tanto porque comiencen a insinuarse nuevas formas o vías para el crecimiento económico sino debido a que se intenta modificar el orden político anterior basado en formas autoritarias y exclusivistas de gobierno. Lo primero tiene relación con los intentos de industrialización, que desde la década del cincuenta, se ha convertido en sinónimo de desarrollo, y lo segundo alude a la aparición de nuevos grupos sociales en la estructura política, especialmente las capas medias urbanas, que manipulando el descontento popular acumulado en los largos años de estancamiento, presionaron por una apertura del sistema y para asegurarse nuevas formas de participación social.

Este trabajo presenta sumariamente el análisis del último período (1944-54) que desemboca en el proyecto de integración económica centroamericana y que se presenta como la alternativa favorable para constituir un nuevo marco económico e institucional dentro del cual se espera dinamizar la sociedad total. Los hechos económicos más significativos son, para este lapso de tiempo, el surgimiento de nuevos productos de exportación (algodón, carne y azúcar) que no implican una alteración sustancial en la estructura del comercio exterior; la declinación del enclave bananero y la modificación de las condiciones en que opera en la plantación extranjera; la aparición del capital norteamericano en la naciente industria manufacturera y finalmente, un vigoroso impulso en el comercio intercentroamericano, que removió la capacidad ociosa de la industria tradicional, pero que no ha correspondido a una política regional de industrialización autónoma.

Durante estos veinte años se introdujeron en el sistema político modificaciones de diversa significación histórica entre los grupos sociales dominantes, siendo lo más importante el desequilibrio de la hegemonía oligárquico-terrateniente y el apareamiento de grupos de interés social ligados a la industria, las finanzas y a otras actividades productivas nuevas. En los primeros años de la postguerra surgieron en casi todos los países de la región movimientos populistas encabezados por líderes y orientados ideológicamente por la clase media. Dichos movimientos facilitaron la liquidación de los gobiernos militares surgidos en la época de la crisis mundial del 30, intentaron modernizar la estructura del Es-

tado y establecer un sistema institucional de partidos y organizaciones obreras. Dentro de esta categoría de "populismo" centroamericano se incluyen movimientos y gobiernos tan diversos como los que encabezaron Arévalo y Arbenz en Guatemala, Figueres en Costa Rica y Villeda Morales en Honduras y en alguna medida, Osorio, en El Salvador. Sin embargo, el desequilibrio institucional y la crisis social pasan a constituir sintonas crónicas del debilitado sistema político; con la importante excepción de Costa Rica, los sectores sociales dominantes —donde continúa influyendo poderosamente la oligarquía cafetalera— han intentado resolver a través de formas militar-autoritarias las causas de la crisis política y las ambigüedades y limitaciones del proceso de cambio; en los últimos años se ha acentuado la tendencia a poner fuera de la legalidad las luchas sociales y a excluir de la participación política a importantes sectores, negándose de esta manera el ideario reformista que en la postguerra defendieron los movimientos populares y los ideólogos de la clase media. De ahí que la violencia surja en más de algún país centroamericano como una forma anormal de participación política.

En relación con las posibilidades reales de desarrollo de la sociedad centroamericana, el hecho más sobresaliente lo constituye el proyecto de constitución de un mercado común, como etapa culminante de una política integracionista que se configura como un esfuerzo persistente por alcanzar niveles más altos de crecimiento económico en el conjunto de una situación donde el "modelo" agrario-exportador no podía ya asegurar condiciones favorables al desarrollo.

Originalmente el camino de la integración económica fue concebido como un proyecto general de cambio social a través del cual era posible alcanzar el doble propósito de reconstituir la unidad centroamericana, rota en la década del cuarenta del siglo XIX (cuando se disolvió la república Federal de Centroamérica); y asegurar condiciones de mayor autonomía e independencia y disminuir así los tradicionales vínculos de dependencia establecidos con el mercado capitalista mundial, a mediados del siglo pasado. De tal suerte que la integración económica fue presentada de manera programática como sinónimo de desarrollo e independencia nacional. Sin embargo, el carácter de las fuerzas sociales que actualmente dinamizan el proceso y el marco histórico en que tal esfuerzo se desenvuelve, imponen límites y restan potencialidad a lo que se considera el camino viable para el desarrollo de esta región.

Los esfuerzos de carácter político-militar para alcanzar la unidad centroamericana dominaron hasta la década del 40 de este siglo y jalaron una reiterada cadena de fracasos, que probablemente pesaron en el ánimo de los actuales responsables de las decisiones públicas. Por ello la reconstitución jurídico-política de la vieja República Federal se ha dejado como objetivo a largo plazo para impulsar en cambio medidas pragmáticas de conveniencia económica. No es posible hacer en este trabajo el recuento de aquellos esfuerzos y de estas medidas; basta mencionar que en la postguerra se difundió rápidamente una ideología —difusamente expresada— de contenido *nacional-desarrollista* que suponía, por una parte, que la situación de subdesarrollo es solamente una etapa en el camino hacia la sociedad industrial de tipo europeo o norteamericano y, por la otra, que la industrialización podría resolver todos los problemas sociales y económicos heredados del desarrollo *inducido desde afuera*; la realidad evoluciona, sin embargo, en otra dirección.

Tal era el clima cuando en 1951 la CEPAL aprobó a solicitud de los gobiernos centroamericanos la resolución 9-IV que constituye el fundamento del Programa de Integración Económica¹. Hasta 1957 transcurrió una etapa de estudios y de logros preliminares en el campo institucional, a través de la suscripción de numerosos tratados bilaterales que condujeron en 1958 a la necesidad de utilizar instrumentos multinacionales. En junio de ese año se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración, que liberó los productos originarios, conforme una lista anexa y señaló un periodo de 10 años para alcanzar la Zona de Libre Comercio. La culminación jurídico-institucional de este proceso se alcanzó con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Managua, Nicaragua, diciembre de 1960), con la excepción de Costa Rica que no adhirió hasta 1962. Con este documento,

¹ Esta resolución, aprobada en el 4.º Período de Sesiones de CEPAL, estableció el Comité de Cooperación Económica, formado por los Ministros de Economía de la región; los objetivos iniciales eran modestos: "desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés".

el libre comercio pasó a ser la regla general al otorgar libre tránsito a todos los productos naturales y manufacturados —originarios de las sociedades participantes, con excepciones específicas. El Tratado creó además los organismos correspondientes: el Consejo Económico, de máximo nivel decisorio; el Consejo Ejecutivo, de nivel técnico y la Secretaría Permanente (SIECA) encargada de coordinar y dirigir la práctica de la aplicación de los tratados, convenios y disposiciones vigentes. Junto a estos instrumentos jurídicos y administrativos han sido creadas otras instituciones complementarias tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, la Escuela Superior de Administración Pública, el Consejo Monetario y muchos otros de especialización sectorial.

DINÁMICA SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Por sus características, el proyecto desarrollista contenido en el mercado común busca movilizar nuevas fuerzas sociales que están interesados y/o se apoyan sobre la promoción de un mercado nacional capaz de asegurar continuidad y dinamismo al sistema económico. Pero ninguna reorientación de política económica hubiera sido posible sin que previamente se hubiese alterado en alguna medida el sistema de dominación establecido y cambiaran ciertos rasgos tradicionales del Estado liberal. Los años que siguieron a la postguerra, permitieron en Centroamérica alguna modificación de la base social de la dominación política tradicional, aunque en última instancia sólo se trate de una ampliación relativa, *defacto*, de la coalición oligárquica, en virtud de la cual el peso específico de los grupos agrario y comercial-exportadores es proporcional y relativamente menos decisivo.

Apoyados en general sobre la coyuntura favorable del comercio exterior, se posibilitaron algunos cambios sociales significativos, tales como el surgimiento político de grupos de clase media urbana y la organización gremial de nuevos sectores de interés social, el incremento de la educación popular, tendencias crecientes de la urbanización (especialmente de las ciudades capitales), ampliación de las funciones del Estado acompañadas de una relativa modernización de la administración públi-

ca y una expansión del sector terciario. La hipótesis que se intenta formular, por lo tanto, es que el proyecto de mercado común y, en general, la política integracionista, responde a una nueva visión y a actitudes modernas de los grupos sociales que emergen más acusadamente en la década del cincuenta, en especial los ligados al sector comercial-financiero e industrial, que ahora comparten en la región el liderazgo y la dirección política del Estado junto a la burguesía agrario-exportadora; en este arreglo circunstancial, por lo demás no siempre estable, se han ajustado a la estructura estatal importantes grupos de clase media que, renunciando a sus anteriores objetivos radicales, aportan alguna potencialidad renovadora a la estructura de la sociedad en transición.

A partir de 1945 comenzaron a manifestarse en el panorama político en Costa Rica, El Salvador y Guatemala nuevas fuerzas sociales que pugnan por un cambio sustancial en las relaciones internas de dominación y en las establecidas con el mercado internacional. La crítica antioligárquica fue una constante de tales movimientos políticos y era obvio que los terratenientes cafetaleros no podían ser ya los protagonistas de la nueva situación de mercado que se buscó establecer, ya que como clase no podían tener interés en una política de desarrollo donde adquirirían mayor importancia las actividades urbano-industriales. Las presiones a favor de la industrialización aparecen, por eso, como objetivo político policlasista en el centro del cual se busca hacer del Estado el responsable y ejecutor del proyecto, y no como reivindicación histórica de una determinada clase social. Es decir, no coinciden la demanda por la industrialización con una dinámica de algún sector empresarial emergente y en conflicto con los resabios "feudales" de la economía.

De ahí que se considere que toda la política económica que apunta hacia el fortalecimiento del mercado interior, la diversificación económica nacional y la industrialización, y más aún, hacia la planificación y el control estatal expresan una situación de poder distinta; aquella política económica, en efecto, tiene como condición la posibilidad de un nuevo tipo de alianza o de arreglo político en el que ya no sólo predominan los intereses tradicionales de la oligarquía. Esa apertura se alcanzó de manera precaria en la región y fue mediatizada por las relaciones de dependencia que se refuerzan en los últimos años. De ahí que sea pertinente preguntarse si puede haber industrialización sin cambios profun-

dos en la estructura agraria, como también conocer las modalidades que adopta este proceso, impulsado desde el Estado por diversos grupos sociales divergentes y sin la presencia de un sólido grupo empresarial privado.

Después de casi una década de esfuerzos por la industrialización sustitutiva en el marco de la política de integración, es posible empezar a conocer algunas de esas modalidades, así como las limitaciones que actualmente el crecimiento económico enfrenta. Por otro lado, en el nivel político ha quedado establecido que la crisis de las formas tradicionales de dominación sólo ha servido para probar la extraordinaria vitalidad histórica de los grupos ligados a la actividad agroexportadora y, a la inversa, que la emergencia de nuevas fuerzas sociales en el juego político no significan que esos grupos tradicionales hayan aceptado las condiciones de modificación de sus propias bases de prestigio social y de poder económico.

Por el contrario, una de las condiciones de la eventual alteración del *statu quo* que supone la integración económica, es el mantenimiento de la vieja estructura agraria a costa de la gran masa campesina. En otras palabras, el crecimiento económico concebido como industrialización deja de lado, sin modificación a largo plazo, las relaciones sociales semi-patrimoniales establecidas con la peonada campesina y las mantiene, contradictoriamente, en parte marginadas de la economía monetaria. Es esta una de las contradicciones insalvables de la mecánica integracionista, en la medida que se convierte sólo en *integración* del pequeño y naciente sector moderno de los sistemas nacionales, a costa del resto del mismo y en especial de los grupos sociales más necesitados de mejorar su participación en el ingreso y en el consumo, o de recibir ventajas sociales y políticas por largo tiempo pospuestas.

Probablemente sea el aspecto social el más importante de toda la política desarrollista contenida en el programa de la integración aplicado en la última década. ¿En beneficio de quién se realiza la integración económica? ¿Cuáles son las fuerzas sociales que la dinamizan y bajo qué condiciones? Es bien conocido el problema de las opciones sociales y la diferente manera como se reparten los frutos y las cargas que el desarrollo económico implica; no cabe duda que los grupos o clases sociales de la sociedad centroamericana obtienen dividendos distin-

tos, casi en relación inversa a su contribución real, ya que los mecanismos existentes en la estructura política así lo establecen de manera absolutamente consciente y "natural".

Las condiciones sociales y políticas actuales favorecen exclusivamente a un sector social; los grupos propietarios en general y, más específicamente, los sectores industrial-comercial-financieros de origen nacional y extranjero; excluyen, casi sin concesiones, a la clase obrera y a los extendidos sectores populares. El sector asalariado ni siquiera ha recibido beneficios indirectos tales como una ampliación de la seguridad social o una eficaz implementación de la legislación laboral y de la protección social; algunos grupos medios urbanos se satisfacen hasta ahora con su participación como grupo técnico-burocrático en la relativa expansión del sector privado y público o aportando su cuestionable capacidad de consumo.

Las ventajas y los costos sociales así determinados obedecen a una inspiración claramente oligárquica en el estilo de la dominación política y a una voluntad conscientemente expresada de hacer pagar el precio del desarrollo a los sectores sociales que, probablemente, son los únicos que podrían dinamizar el proceso de crecimiento.

De esto se deriva otra limitación importante para el desarrollo social centroamericano. La única posibilidad de aprovechar las ventajas sociales de la creación de un mercado común radica en una efectiva reordenación de los intereses y fuerzas de la sociedad civil que el Estado pretende representar, seguida de una modificación de toda la dinámica económica y social que conduzca a redistribuir equitativamente los costos y las ventajas del crecimiento. Las medidas reformistas aplicadas hasta sus últimas consecuencias, que en su momento reivindicaron los grupos populares y de clase media en la década del cuarenta, habrían facilitado aquella dinámica, tales como la reforma agraria burguesa, la diversificación del comercio exterior, el fortalecimiento del sector público y la formación de un Estado empresario, así como la creación de condiciones para la organización y participación de los sectores asalariados en la defensa de su ingreso.

Algunos análisis sobre este particular señalan que la integración en Centroamérica es típicamente una promoción de empresarios, más influida por los hombres de negocios que por los políticos. No cabe

duda que en última instancia la integración económica ha sido proyectada como desarrollo industrial, no importe que el mismo se desenvuelva como un crecimiento regionalmente equilibrado o no. Hasta el presente, los *países* más beneficiados en términos de los montos de transacciones mercantiles efectuadas son El Salvador y Guatemala (casi el 70% del total) y en menor medida Costa Rica. Internamente, como la dinámica del proceso se redujo al perfeccionamiento de una zona de libre comercio (aunque el objeto de una unión aduanera fue proyectado para un plazo de 10 años que se cumplió en 1968), la tendencia que sigue el reparto de los beneficios favorece al grupo comercial-industrial, donde el peso de los intereses norteamericanos es crecientemente decisivo.

Es notoria la participación del capital extranjero en la manufactura nacional, que aprovecha las facilidades abiertas con la ampliación de los mercados nacionales y las medidas de estímulo fiscal y protección arancelaria. Quien estaba mejor preparado para aprovechar tal coyuntura era el sector extranjero del mercado, en la medida que las necesidades de capital y los requerimientos tecnológicos, la experiencia empresarial y hasta ciertas materias primas y/o productos semielaborados exigidos por las condiciones actuales de la industrialización, se localizan o vienen del exterior. Los inversionistas norteamericanos, por ejemplo, se han hecho cargo de casi todos los nuevos renglones fabriles (fertilizantes, refinerías de petróleo, neumáticos y cámaras de automóvil, insecticidas y pinturas, bulbos eléctricos, vidrio y otros) y se han asociado a empresarios nacionales en algunos otros rubros. En otros casos hay una desnacionalización real en renglones tradicionales de la manufactura local, como la industria textil de larga existencia en la región. La asociación con el capital extranjero parece ser el precio que debe pagar el empresario nacional para poder ampliar y modernizar sus instalaciones fabriles.

Por otro lado, las relaciones entre los grupos económicos nacionales dominantes se modifican lentamente, sin que aparezcan aún los conflictos *verticales*, es decir, el enfrentamiento entre sectores económicos, por ejemplo como el que podría suponerse entre terratenientes tradicionales e industriales innovadores. Posiblemente esta ausencia —aparente— de conflicto se deba al origen social oligárqui-

co de estos últimos y/o a la procedencia de sus capitales de inversión; el enfrentamiento hasta ahora es más evidente en la dimensión *horizontal*, que se expresa en forma de pugnas "nacionalistas", como la que han protagonizado los gobiernos de Honduras y Nicaragua en defensa de sus empresarios privados para asegurarse un trato preferencial. Este juego de fuerzas deberá conducir, tarde o temprano, a la cristalización de una interdependencia múltiple al nivel del nuevo espacio económico, con la consiguiente redistribución del poder social en el área. Por otro lado, la integración *entre* sociedades subdesarrolladas, es decir, que realizan una función históricamente determinada en el seno del mercado capitalista mundial, adquiere los rasgos de una asociación virtual entre la burguesía de la zona periférica y la de la economía metropolitana. Las posibles contradicciones entre ambos grupos, nacional e internacional, apenas podrían expresar la debilidad de la burguesía local y las limitaciones de su *bargaining*, así como las modalidades de la dependencia resultante, que se analizan en la parte final de este trabajo.

El clima favorable creado en torno suyo por el libre comercio interamericano (que saltó de los 8,6 millones de dólares en 1950 a 213,5 millones en 1967) sumado a los mencionados incentivos fiscales, arancelarios y de otro tipo, ha sido aprovechado casi sólo por los grupos empresariales para remover capacidad ociosa instalada en sus empresas, y por los comerciantes, intermediarios en el libre tránsito de mercaderías. Ha habido un desplazamiento de capitales de la agricultura a la industria y el comercio, especialmente en El Salvador y Costa Rica, a medida que la rentabilidad de la inversión industrial empieza a ser más alta que la que rinden los cultivos tradicionales. La política integracionista, al vincular más o menos rápidamente al pequeño sector moderno de cada uno de los sistemas nacionales en el espacio económico mayor, podría consolidar una burguesía regional, políticamente dominante, aliada y penetrada por el capital extranjero; la dirección en que se encaminan las inversiones de estos últimos, permite postular tal tendencia. Sin embargo, un localismo galopante emerge como factor disruptivo importante; se trata de un "nacionalismo" defensivo donde hay tanto orgullo político local como falta de visión histórica y que determina los aludidos conflictos entre la misma clase capitalista pero disfrazados de enfrentamientos

nacionales. Es sabido que la tendencia integracionista no excluye sino implica la cooperación antagónica en el mercado; sin embargo, las zonas de conflicto, que tienen su origen real en la formación relativamente desigual de los sistemas económicos nacionales, limitan la concentración de los esfuerzos y la consolidación del proceso de "centroamericanización" de tales grupos económicos.

En esta situación sobresale el empuje renovador del sector privado de El Salvador, quizás el núcleo mejor preparado para la tarea industrial; Honduras y Nicaragua, que no llegaron a tener una agricultura estable de exportación en el pasado, se han resentido largo tiempo por la falta de grupos económicos que encabezen con éxito y experiencia la diversificación requerida. En Honduras, el liderazgo económico correspondió siempre al empresario extranjero y el *enclave* agrícola (bananero) ha dificultado hasta la misma integración física de su territorio. En opinión de quienes han tratado de describir la distinta participación nacional de las ventajas del mercado común en formación, corresponde a los productores guatemaltecos la mayor tasa de beneficio, aunque salvadoreños y costarricenses tienen las mayores posibilidades a largo plazo, especialmente para los últimos, cuya sociedad cuenta con una distribución más equitativa del ingreso y mayor poder de compra, más mano de obra calificada, mejores sistemas de comunicación y comercialización y la mayor estabilidad política de la región².

INDICADORES Y ACHAQUES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Entre 1945 y 1965 el sistema económico ha pasado por tres etapas que pueden caracterizarse sumariamente así:

1. Un período que termina aproximadamente en 1955, durante el cual predominaron en el mercado nacional factores dinámicos de exclusivo origen externo (por ejemplo, altos precios para los productos agrícolas como el café) y que fueron aprovechados de manera desigual por los cinco países de la región según la mayor o menor rigidez de

²A. Segal, "La integración económica centroamericana", *Comercio Exterior*, marzo, 1966.

su estructura social o en función de los cambios políticos que alteraron también en grado diverso, la dominación oligárquica precedente;

2. Sobreviene luego un período, de más o menos un lustro, que termina en los inicios de la década del 60 en el que el ritmo de crecimiento sufre diversos contratiempos que, en esencia, reeditan los síntomas de debilidad de una economía dependiente casi con exclusividad de su comercio de exportación, y

3. Finalmente, un lapso que comprende los últimos 6 ó 7 años, cuando comienzan a aparecer nuevos factores dinámicos en el mercado nacional, pero de naturaleza precaria ya que no han sido superados los factores negativos que desde el exterior influyen tan decisivamente en el comportamiento del sistema económico. En esta etapa se institucionalizan definitivamente los mecanismos del mercado común.

Según los datos del cuadro 1, el crecimiento del Producto Interno Bruto ha sido desigual en distintos años y para los diversos países. Centroamérica recupera sus antiguos niveles de crecimiento, existentes en los años finales de la década del 20, hasta en los momentos de la postguerra y, por lo tanto, los llamados años de auge a partir de 1945 son apenas el restablecimiento funcional del sistema económico tan ampliamente afectado por la crisis mundial y agravado por el comportamiento conservador de la política anticíclica que se aplicó.

CUADRO 1
INDICES DEL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE
CENTROAMERICA

<i>Países</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>	<i>1965</i>
Guatemala	100	126	158	221
Honduras	100	137	166	235
Nicaragua	100	158	176	272
Costa Rica	100	157	208	302
El Salvador	100	118*	121**	192***

*Corresponde al año 1954.

**Corresponde al año 1958.

***Corresponde al año 1963.

FUENTE: Censos nacionales.

En el cuadro de esta situación general que reproduce la persistencia del llamado modelo de crecimiento *inducido desde afuera*, y en el

clima de entusiasmo policlasista por el desarrollo nacional, la política integracionista pasó a identificarse con la industrialización, convirtiéndose ésta en el símbolo de la mejor política económica. Planteada en su forma tradicional, la política industrial se apoyó en una sobreprotección estatal y buscó realizar los tres objetivos clásicos ya conocidos: dar empleo a una oferta de mano de obra que crece rápidamente; elevar la renta nacional *per capita* y en general, el nivel de vida de la población, y disminuir la vulnerabilidad externa provocada por la participación en el mercado mundial con productos primarios y mejorar así la situación de la balanza de pagos.

Examinemos rápidamente tales efectos en el análisis del proceso llamado de *sustitución de importaciones*, utilizado ya por otros países latinoamericanos.

El proceso de industrialización en este modelo de crecimiento sólo tuvo en cuenta la magnitud geográfica y poblacional del mercado y no su profundidad ni su tasa de crecimiento. El fortalecimiento del mercado interno se quiso resolver por su ampliación *horizontal*, es decir, la suma de los cinco diminutos mercados locales; de esa manera, aquel mecanismo de adición no facilita sino simplemente posterga la solución de los problemas preexistentes. Es conocida la tasa de crecimiento demográfico de la población centroamericana, una de las más altas del mundo (3,3% anual en 1966); el sector industrial, a pesar de su crecimiento, no es capaz de absorber aquella fuerza de trabajo en constante expansión y ni aun el conjunto de la economía podría lograrlo sin modificarse internamente. Entre 1950 y 1963, la oferta de trabajo creció a una tasa anual del 2,4% y solamente un 80% del total de la fuerza de trabajo encontró ocupación.

En Costa Rica el sector manufacturero absorbió hasta 1966 un promedio de 1.000 nuevos empleos y se marginaron 1.800 personas anualmente, a pesar que la tasa de crecimiento de tal sector ha sido relativamente alta (7% para el crecimiento industrial y 3,7% de crecimiento demográfico). Entre 1950 y 1962 la industria dio trabajo solamente al 10% del total de la nueva fuerza de trabajo. En Honduras, la desocupación urbana subió al 6,1% en 1964 en Guatemala, la ocupación industrial creció apenas en un 1,5% anual, mientras la población urbana la hacía a 5,1%. Entre 1950 y 1962, de las 645.000 personas potencialmente

incorporadas como población activa, encontraron trabajo efectivo 94.000, lo que significa que una de cada siete personas encontró trabajo en la ciudad y una de cada tres, en el campo. En los últimos cuatro años, de una oferta que sumó 81.000 personas sólo 1.500 encontraron colocación fabril. En general, el número de personas absorbidas por este sector casi no aumenta en términos relativos; en 1950, el sector manufacturero ocupaba un 10,8% del total de la ocupación centroamericana y en 1965 apenas alcanzó el 11,4%.

Por las circunstancias internacionales en que se produce la dinámica de la sustitución de importaciones, toda la inversión industrial busca la utilización de una tecnología de *labour saving* cada vez mayor.

El funcionamiento de las empresas industriales, dada la dimensión del mercado, no alcanza su pleno rendimiento; el círculo vicioso en una sociedad que pretende industrializarse en base a impulsos exógenos y decisiones aisladas de poder, se presenta casi como insalvable: la manufactura no puede absorber la oferta de mano de obra y produce desocupación estructural; como consecuencia, el mercado consumidor se restringe y las instalaciones fabriles funcionan a un ritmo menor. Suben los costos y disminuye la productividad y ello refuerza el ciclo que dificulta la viabilidad del proceso.

Actualmente la producción supera ya al consumo en numerosos renglones; la ruptura de tal equilibrio acentúa las dificultades insinuadas anteriormente. Las fábricas de alimentos, por ejemplo, trabajan hoy día al 50% de su capacidad, las de plásticos a un 33% y las de materiales de construcción a un 28%³. Los productos de alambre (alambre espigado, clavos, remaches, etc.) alcanzaron un nivel de 42.000 toneladas en 1965 y la demanda en 1969 apenas será de 35.000 toneladas. Los artículos eléctricos (radios, televisores, ampolletas, exclusivamente armados en base a la importación de piezas prefabricadas) duplicaron la demanda entre 1953-64 y la producción se triplicó; un informe reciente sobre estos problemas indica que en las ramas intermedias, entre 1953 y 1964, la producción industrial se elevó en 127% y la demanda en un 88% y en la de

³J. Almeida, "La política de industrialización del mercado común centroamericano", *Revista Brasileira de Economía*, Año XXII, N° 1, marzo, 1968.

minerales no metálicos, la demanda creció en un 41% y la producción centroamericana aumentó en un 73%⁴.

De ahí que el otro elemento crítico, ya señalado, se refiere a que el consumo industrial sólo corresponde a los niveles más altos del ingreso promedio *per capita*, vale decir, a un mercado comprador ubicado en las ciudades capitales de los cinco países y en algunas otras concentraciones urbanas dislocadas, en el interior; en conjunto, los cinco mercados nacionales conforman, en una visión optimista, un mercado aproximado de 3 millones de personas. (Ver cuadro número 11 de Ingreso *per capita*).

Un organismo asesor del mercado común calculó que en 1963 se había acumulado ya una capacidad ociosa en el sector fabril equivalente a los 150 millones de dólares (de producto bruto); el bajo poder de compra de la población no ha aumentado en extensión ni en profundidad. Todo parece indicar que ha sido excluido el 75% de la población (que recibe el 25% del P.I.B.) que habita en las zonas rurales y en las zonas socialmente marginadas del mundo urbano. Que las clases asalariadas paguen el precio del crecimiento parece corresponder a la naturaleza misma de las relaciones sociales que el *establishment* supone; los grupos dominantes nacionales y los intereses extranjeros parecen conformarse con la existencia de minúsculos polos de modernización y un estrecho mercado comprador; su estrategia político-social no pasa por la necesidad de crear mecanismos que hagan posible la ampliación del mercado, la incorporación activa en la estructura del mismo de casi 9 millones de personas ahora excluidas, que no tienen ninguna posibilidad de defensa y representación de sus intereses sociales.

El problema de la absorción de mano de obra por parte del sector industrial posiblemente no podría resolverse ni aun completando, de manera integral, el funcionamiento del mercado común, si previamente no se ha resuelto el problema social básico que radica en la modificación sustancial de las relaciones sociales imperantes en el sector rural, que se han constituido en el talón de Aquiles de todo el sistema. La existencia del latifundio improductivo, o del minifundio que lo complementa, dificulta la ampliación de la capacidad de compra de la pobla-

⁴"Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico", INSTITUTO, Santiago de Chile, 1967, capítulo III.

ción y pospone además la modernización de la agricultura, eje indiscutido de todo el cambio social.

CUADRO II

INGRESO NACIONAL PER CAPITA
(en pesos centroamericanos)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1950	206	*	131	*	214
1955	218	*	173	*	279
1960	236	171	182	*	300
1965	286	236	194	*	352

*No hay información.

FUENTE: Quinto compendio estadístico centroamericano, SIECA, septiembre, 1967, p. 89.

Entre 1950 y 1964 prosiguió la concentración-atomización de la tierra. El Salvador, por ejemplo, con una alta densidad demográfica (142 habitantes por kilómetro cuadrado) alcanzó la llamada *frontera económica* en 1965, y prácticamente no quedan tierras disponibles para asentar la nueva población rural, salvo que se realicen costosas obras de infraestructura; en Honduras y Nicaragua, en cambio, es agudo el desequilibrio ecológico-demográfico dada la superpoblación rural en la pequeña franja del Pacífico y el abandono y desarticulación económica de las extensas tierras del Atlántico; de ahí que uno de los mayores problemas para el crecimiento industrial sea la dispersión de la población rural centroamericana. En Honduras sólo el 15% de la tierra de buena calidad es utilizada; y más del 35% de las áreas bajo cultivo, en 1963, se identificaron como agricultura de subsistencia, comprendiendo al 56% de la población rural, encerrada así en una economía casi natural⁵. La desocupación, que debería afectar en mayor medida a estas sociedades, no crea los problemas conocidos en países más desarrollados porque aún se produce al margen de la economía de mercado y sólo determina, como efecto, una baja productividad por persona. En Nicaragua se encuentra en explotación actualmente sólo un tercio de la tierra disponible y 845 latifundios, en su mayor parte pertenecientes a 28 familias, controlan

⁵ Honduras, *Evaluación del plan para el desarrollo económico y social 1965-1969*. Comité de los nueve, Alianza para el Progreso, Washington, 1966.

el 42% de la tierra total cultivable. La concentración monopólica, y el minifundio sin embargo, son más agudos en Guatemala; según el censo agropecuario de 1950, había en el país 265,629 parcelas menores de 3,4 hectáreas (5 manzanas), con un promedio de 1,2 hectáreas por parcela; cálculos hechos por el Instituto Indigenista Guatemalteco indican que el mínimo de subsistencia para una familia de 5 personas es de 2,0 hectáreas.

El bajo poder adquisitivo de la población generalmente se esconde detrás del dato estadístico que presenta promedios nacionales, ocultando así una brutal asimetría. Por el clima político en que se desenvuelve el crecimiento económico centroamericano, se facilita la permanencia de una estructura distributiva del ingreso fuertemente regresiva. La concentración de las rentas en manos de los grupos de la burguesía agraria e industrial y la aplicación particular del ahorro nacional así formado podría considerarse una condición *sine qua non* del desarrollo clásico del capitalismo original; pero el sector privado en Centroamérica se va constituyendo en un ambiente histórico distinto, donde se cruzan estímulos negativos de diverso origen (efecto de demostración en el consumo, tasas de ganancia mayores en los mercados del exterior, temor al conflicto antioligárquico, etc.) que limitan el impulso empresarial de tipo *schumpeteriano* y cercenan la ascesis capitalista que Weber encontró en los orígenes de la revolución industrial. De ahí que las rentas generadas en el sector exportador y las que provienen de otros rubros productivos no constituyan un flujo monetario que se reinvierta de manera cíclica en la expansión continua de las relaciones productivas. Por el contrario, una cuota de la ganancia cafetalera queda normalmente en el exterior; entre 1945 y 1962 y conforme datos oficiales⁶ la burguesía centroamericana tenía, solamente como depósitos bancarios en el exterior, la suma de 157,6 millones de dólares; este grupo social ha sido, tradicionalmente, exportador de capital, de ahí que resulta difícil calcular ahora el monto exacto de sus operaciones bursátiles y sus inversiones en los mercados del exterior. Y por el otro lado, el consumo suntuario inspirado por los niveles de vida de las clases altas de las sociedades más desarrolladas, así como la preocupación por el uso de

⁶ Naciones Unidas, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, 1964, cuadro N° 78.

símbolos de prestigio social que los diferencie de la masa, lleva a las "aristocracias" locales a dilapidar parte del ahorro que pasa por sus manos; los costosos barrios elegantes de las metrópolis centroamericanas son apenas un testimonio de aquel comportamiento.

La política de sustitución de importaciones se realiza en el caso centroamericano cuando las condiciones del comercio internacional son cualitativamente distintas de las que predominan en la década del 30, caracterizadas por una crisis general del sistema capitalista mundial; la sustitución *forzosa* de importaciones, en la época actual, se produce de manera simultánea con la reordenación del comercio y del sistema internacional, que en la postguerra desarrolla nuevos rasgos monopólicos y nuevas formas de expansión; actualmente, la crisis del comercio exterior no ha desaparecido sino que adopta nuevas dimensiones para los países de la periferia. La etapa de llamado *desarrollo hacia adentro* que el Mercado Común intenta dinamizar *coincide* con esta expansión industrial-financiera del sistema capitalista en general y de mercado norteamericano en particular, así como con alteraciones en las relaciones comerciales y políticas con el resto del mundo. (Véase cuadro III, donde se demuestran las cuantiosas pérdidas en el comercio internacional). ¿En tales condiciones, coincide el fortalecimiento del mercado nacional, teóricamente presentado como garantía del éxito del proceso de industrialización con los propósitos de inversión y lucro del capital internacional? ¿Hay penetración externa en el mercado local, o quizás éste sólo puede constituirse a partir de esa penetración? ¿Se han agotado prácticamente las posibilidades del crecimiento *inducido desde afuera* cuando el café y el algodón contribuyen aún sustancialmente en Centroamérica a la formación del producto nacional?

El proceso actual continúa desarrollándose en el molde anacrónico del comercio internacional originado el siglo pasado, y la vulnerabilidad económica no disminuye sino que, por el contrario, se acrecienta como una deuda externa que termina por desequilibrar, a largo plazo, la balanza de pagos. La tendencia decreciente en los precios de los productos primarios no ha podido ser compensada con aumentos sustanciales en el volumen de ventas y la brecha del comercio exterior, caracterizada por una insuficiencia en aumento de los medios internacionales de pago, ha pasado de los 190 millones en 1965; a

CUADRO III

DETERIORO EN LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO COMERCIAL EN

CENTROAMÉRICA

(millones de dólares de 1953)

Años	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total
1950	- 10,5	*	- 8,2	- 10,5	*	- 29,2
1951	- 4,8	*	- 5,6	+ 0,9	*	- 9,5
1952	- 2,5	*	+ 3,3	- 0,9	- 6,4	- 6,5
1953 ^b	0	0	0	0	0	—
1954	+ 8,4	+28,8	+ 1,6	+ 16,9	+ 2,9	+ 58,6
1955	+ 6,6	+ 7,7	+ 5,9	+ 12,8	- 5,2	+ 27,8
1956	+ 7,4	+13,9	+16,6	+ 3,6	+ 2,1	+ 43,6
1957	+ 6,7	+ 9,1	+ 6,8	- 12,8	- 3,7	+ 6,1
1958	- 16,3	-18,0	+ 4,4	- 15,8	-20,4	- 66,1
1959	- 32,1	-36,7	- 2,8	- 25,8	-27,5	-124,9
1960	- 48,6	-27,6	- 8,9	- 20,1	-35,4	-140,6
1961	- 61,2	-40,3	- 6,1	- 14,1	-41,7	-163,4
1962	- 63,2	-51,5	- 6,0	- 33,7	-47,0	-201,4
1963	-113,8	-60,7	- 1,2	- 13,2	-42,1	-231,0
1964	- 78,0	-58,9	+ 3,6	- 5,1	-32,2	-170,6
1965	- 89,5	-45,4	+ 1,7	- 4,3	-33,2	-170,7
1966	-118,1	-42,2	-10,1	- 9,0	-41,6	-221,0
1967	—	—	—	—	—	—
Total	-609,5	-321,8	- 5,0	-131,1	-331,4	-1.398,8

^aNo hay dato.^bAño utilizado como deflactor del índice.FUENTE: *Estadísticas nacionales del comercio exterior*, cuadro preparado por el autor.

208 en 1966 y 284 millones de dólares de déficit en 1967. En tal período el aumento de las exportaciones ha sido mínimo (1,1%) y las importaciones aumentaron en 10,2%. La solución transitoria, dada la situación de poder interno, ha sido el endeudamiento externo, a través de la financiación del déficit con empréstitos e inversión externa. Las inversiones directas netas de origen externo entre 1950-1967 suman 614 millones de dólares, correspondiendo la cuota mayor a Guatemala (177 millones) y a Honduras (152 millones)⁷, mientras que la deuda pública externa subió de los 120 millones de dólares (1950) a 375

⁷ Para los otros países las cantidades son: Costa Rica 111,8, Nicaragua 91,4 y El Salvador 80,7 millones.

(1964) y a 430 (1966). Había que mencionar que gracias a los contratos suscritos antaño entre las compañías bananeras, y luego al amparo de los Convenios de Garantía a las Inversiones norteamericanas los pagos por servicio de capital extranjero a largo plazo (utilidades, intereses y amortizaciones) asciende (entre 1950-1963) a 354,2 millones de dólares⁶

¿A DÓNDE VA CENTROAMERICA?

Los mecanismos de la industrialización experimentados ya por otras sociedades periféricas, han empezado a producir resultados similares en la región. Se trata de los mismos fenómenos de desocupación estructural, crecimiento urbano desordenado y anormal, y creciente marginalización de importantes sectores sociales. Así, por vía indirecta, el crecimiento industrial resuelve algunos problemas pero condiciona el surgimiento de nuevas situaciones de conflicto social que no pueden ser resueltas en la medida que el funcionamiento general de la sociedad se torna más y más dependiente.

Es sabido que los países del Mercado Común Centroamericano, como los del resto de América Latina son constitutivamente dependientes; o sea, que se organizan como Estados nacionales, el siglo pasado, proceso que es consecuencia del establecimiento de vínculos económicos y políticos de tal naturaleza, dentro de la estructura del mercado capitalista mundial, que determinan una manera propia, interna de organización. Dejaron de ser una colonia peninsular para constituirse paradójicamente, en Estados nacionales pero dependientes. La incorporación de la sociedad latinoamericana (roto el vínculo colonial con España y Portugal) como complemento de las economías centrales en la etapa expansiva del capitalismo mercantil financiero creó las condiciones para la formación de nuestra nacionalidad.

Con las más recientes tendencias a la inversión de capital extranjero, dirigidas al sector manufacturero industrial, empieza a configurarse ya una nueva situación en la relación de dependencia que, desde el momento mismo de su constitución, afecta a las naciones centroame-

⁶ "Centroamérica: análisis del sector externo", *cit.*, p. vi-19.

ricanas. Se trata de un momento cualitativamente distinto de los anteriores, porque apoyándose y a partir de ellos, aparecen nuevas formas de interdependencia entre la sociedad periférica en su conjunto y el mercado capitalista mundial donde ahora predominan los grandes consorcios industrial-financieros. Pero como se trata de una región de formación agraria, la interdependencia que se expresa en un vínculo comercial —oferta de productos primarios casi con carácter de monoexportación— se ve ahora complementada con los lazos sin cuyo establecimiento no es posible intentar la diversificación del sistema económico a través del “modelo” de desarrollo industrial; estos intentos se inscriben en una situación histórica en que las posibilidades de generar una tecnología propia son inexistentes; la necesidad y la posibilidad del crecimiento industrial nacional corresponden en esta época a una nueva forma en la expansión del capitalismo, por la cual se redefinen en las áreas periféricas la pretérita división internacional del trabajo y pasan a ser estas áreas un mercado de inversión y de complementación industrial indispensables para la economía de la metrópoli. Es decir, la industrialización sólo es posible en el marco de este mercado, como complementación industrial, y por lo tanto la industrialización nacional como industrialización subordinada; la “sucursalización” con respecto a una gran empresa matriz exterior es posible por la capacidad tecnológica y de inversión que ésta detenta y porque debido a esa capacidad necesita constante e irrecusablemente extenderse cada día a nuevas áreas de inversión. En la interdependencia así establecida, los contenidos de la relación de dependencia no son sólo las inversiones industriales *strictu sensu* y la consiguiente repatriación de utilidades a la metrópoli, sino la dependencia tecnológica, la capitalización a través de recursos financieros foráneos, el endeudamiento externo, la desnacionalización de la banca nacional y, en general, la conformación de una estructura social y política interna que se adapta y funciona para hacer posible la *realización* nacional de los intereses extranjeros.

Al analizar el cambio social destaca finalmente el papel del Estado, sin cuya activa presencia los actores sociales que participan, se relacionan y se enfrentan en el mercado, no hubiesen sido capaces de enfrentar las tareas planteadas en el proceso de transformación; sólo a través de la gestión estatal cobran sentido los intereses y las relaciones

de los grupos sociales y especialmente en los momentos en que la interacción social se encuentra en un punto de viraje.

El Estado, que pretende alzarse como la representación de todas las fuerzas sociales de la sociedad civil, se encuentra sujeto por condiciones de un doble carácter que en esta coyuntura le dan al desarrollo general rasgos contradictorios. Por una parte, hace crisis el propósito de representatividad y consenso que el Estado normalmente reclama, como consecuencia del debilitamiento de la base social del poder político originado en la paulatina exclusión de importantes estratos sociales; la inestabilidad institucional aparece como rasgo común del sistema político, tal vez con la excepción de Costa Rica; y esta situación ha conducido, en más de una oportunidad, a cuestionar la legitimidad del orden total. Esta situación, que podría inscribirse en el marco general de la crisis de la dominación oligárquico-tradicional, se caracteriza en muchos momentos por la utilización de la violencia física como expresión última de aquella dominación, y en último término, por una pérdida de dinamismo en el proceso de democratización del sistema. Por otra parte, un debilitamiento orgánico, a pesar de las nuevas funciones que realiza el Estado, ya que el sector público cede cada vez más al sector privado las oportunidades de encabezar algunas actividades que podrían, seguramente, fortalecer su gestión dirigente.

Dos son las preguntas claves en el futuro del sistema político; ¿corresponde la inestabilidad política en Centroamérica, a la búsqueda de una nueva legitimidad del poder donde pueda lograrse exclusión y consenso popular al mismo tiempo? ¿Cómo puede llegarse a un nuevo equilibrio para establecer un Estado político socialmente fuerte, capaz de impulsar las decisiones de desarrollo y, al mismo tiempo, mantener su control por los mismos sectores sociales que hoy lo dirigen?

Las exigencias implícitas en el crecimiento económico, en los últimos años, han determinado una ampliación relativa de la actividad pública en aspectos no tradicionales de su actividad. El aumento de las funciones estatales encuentra, sin embargo, algunos obstáculos; el sector público no estaba preparado para desempeñar un papel decisivo en el proceso de desarrollo, ni para impulsar concretamente en el plano nacional las reformas que la integración económica necesita. Pero además, los grupos propietarios, hoy día influyentes, son parti-

darios de dejar en libertad a las *fuerzas del mercado*, reduciendo así el papel que le correspondería desempeñar al Estado. La política integracionista, por una parte, requiere un tipo de actividad dinámica por la cual el Estado debería convertirse en centro planificador, impulsor y ejecutor de muchas tareas básicas, pero por la otra, se rechaza la planificación y la intervención de aquél.

A partir de la medida preliminar de liberación del comercio intercentroamericano, por ejemplo, los partidarios de dejar en "libertad" a las *fuerzas del mercado* impulsan una política que asegure la libre empresa, sin ninguna interferencia, pero en un clima de sobreprotección estatal. Es decir, "libre" empresa, pero no en situación de libre competencia, sino bajo la decidida tutela del Estado para asegurarse formas acusadamente monopólicas de producción y distribución. El sector público funciona de esa manera como un simple implementador, no siempre eficaz, de las necesidades del sector privado, en circunstancias que la participación del Estado es imprescindible, en unos casos por la magnitud de las inversiones a realizar y en otros por obstáculos sociopolíticos por remover.

Desde un punto de vista más bien programático, frecuentemente se postuló que al superar las líneas tradicionales de participación en el mercado mundial (lo que implica una transformación radical en el modelo monoexportador agrícola) y al tener éxito una política de fortalecimiento del mercado interno (lo que supone una reorganización del mundo rural y una redistribución radical del ingreso) surgirían condiciones para la consolidación del Estado nacional centroamericano; en esta perspectiva, abandonar el marco de las cinco pequeñas naciones para recuperar la dimensión política e histórica de la vieja República Federal podría considerarse como el intento viable de autonomía a que puede aspirar una área periférica. Pero la integración política, por el momento, sólo constituye un objetivo a largo plazo.

Finalmente, resumamos las ideas precedentes: si, como consecuencia de las fuerzas sociales y políticas que dirigen hoy día la sociedad centroamericana, no hay desarrollo social, ni menor dependencia del centro hegemónico, ni tampoco efectiva democratización política, ¿para qué, entonces, la integración centroamericana?