

**Tres
ensayos
sobre
Centroamérica**



Eduardo Lizano



**Tres
ensayos
sobre
Centroamérica**



FLACSO

330.9728

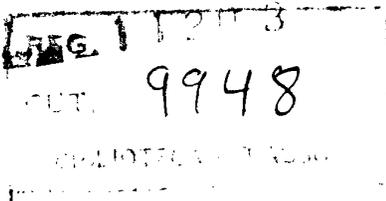
L73-e Lizano Fait, Eduardo, 1934-
Tres ensayos sobre Centroamérica.
--1. ed. -- San José : FLACSO, 1990.
232 p.

ISBN 9977-68-016-7

1. Economía - América Central. 2. Política - América Central. 3. Mercado Común Centroamericano. I. Título.

972.8/L760t

Procesamiento de Texto:
Vilma Herrera P.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.

Primera edición: setiembre de 1990
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

PREFACIO

Convencido sin duda, como Myrdal, que no hay problemas económicos sino solamente problemas, los ensayos de Eduardo Lizano enriquecen el pensamiento social centroamericano de varias maneras. Primero, porque se trata de un conjunto de reflexiones de un buen economista pero luego porque afortunadamente no sólo razona como tal. Las limitaciones profesionales siempre atentan contra el conocimiento y el que se queda dentro de sus fronteras se vuelve aldeano, tosco, elemental.

El ensayo que mejor representa la riqueza del análisis social es el primero, justamente porque busca en la historia centromericana la dinámica económica del desarrollo sociopolítico, o propiamente el movimiento de los diversos componentes de la sociedad que conduce a la crisis global en la década de los ochenta. Factores económicos en la evolución sociopolítica de Centroamérica tiene una dimensión histórica que conduce a la coyuntura actual y que finaliza buscando opciones para superar este terrible desastre en el que nos encontramos. Hay en este trabajo de Lizano una tensión permanente entre la historia y la teoría y por momentos

se experimenta la sensación de que aquella se realiza como una lógica deducida de esta. La explicación es satisfactoria porque concuerdan historia y teoría, voluntades e hipótesis. Los pensadores ingleses y escoceses de los Siglos XVIII y XIX combinan su autoridad con autores contemporáneos, en el manejo que con propiedad y oportunidad hace el autor. Este trabajo constituye un momento importante en la historia de las ideas en Centroamérica.

Cuando el conocimiento se vuelve saber popular se produce un doble movimiento en el campo intelectual. Mejora sin duda el sentido común pero se enfrenta el terrible riesgo de la obiedad científica, de la repetición improductiva. Sobre el mercado común, la integración económica o la colaboración regional se ha gastado, inútilmente, mucha tinta. El Mercado Común Centroamericano en una época de turbulencia fue escrito en 1983, como todos los trabajos que ahora publicamos. Y mantiene, pese a su edad, vigentes las preguntas fundamentales que todavía ahora se hacen. Conserva, en consecuencia, actualidad.

¿Cómo puede seguir funcionando el MCCA en esta época de crisis? ¿Cuáles opciones reales enfrentan los actores políticos para recrear su mermada existencia? Cuando los gobiernos y otras fuerzas se desentendieron del proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social (CESCA), que hubiera constituido la mayor prueba de madurez política para evitar la crisis, toda medida posterior resulta insuficiente. Las consideraciones que el autor hace sobre el programa transitorio podrían aún ser provechosas. Harían bien los que toman decisiones en releer este texto.

El trabajo final, es una cuidadosa larga síntesis sobre las posibilidades, ventajas y déficits que pue-

den ocasionar los mecanismos de integración cuando de diversos niveles de desarrollo se trata. Los mecanismos de la integración no son buenos ni malos por si mismos y todo depende del mundo político donde operan. Hay aquí una prueba de que la economía discurre por carriles políticos. O que la política es la madre de la economía. En los países de menor desarrollo económico relativo en la Integración Latinoamericana Lizano revela que las medidas puestas en práctica para proteger dentro del subdesarrollo a los mas atrasados, no fueron suficientes. O que las instituciones funcionaron de manera poco satisfactoria. La utilidad del esquema comparativo vuelve provechosa, hoy día, la síntesis que comentamos.

En este breve espacio no es posible agregar nada más que la satisfacción de la Secretaría General de la FLACSO al publicar esta selección de ensayos de Eduardo Lizano. Se cumple así el propósito de esta Colección sobre temas económicos de difundir el pensamiento social que se origina en una visión responsable sobre Centroamérica.

EDELBERTO TORRES-RIVAS.

Costa Rica, octubre 1990.

**FACTORES ECONOMICOS
EN LA EVOLUCION
SOCIOPOLITICA DE
CENTROAMERICA**

Es necesario primero proceder a delimitar el alcance de este trabajo. Su propósito es restringido, a saber: examinar algunos de los factores económicos que en el largo plazo, han incidido en la evolución de la situación de Centroamérica. En una primera sección se trata de explicar por qué el tema es relevante. En la segunda sección se analiza la evolución centroamericana a la luz de la dotación de los factores de la producción, especialmente en lo que hace a la disponibilidad de tierra y de trabajo. En la tercera se examina la inserción de Centroamérica en la economía internacional y sus consecuencias. En la sección cuarta se plantea el tema de las perspectivas de Centroamérica a la luz de la relación recíproca entre ciertos fenómenos de carácter social y la evolución de los hechos económicos.

No se pretende determinar el origen de los problemas ni tampoco establecer las relaciones de causa y efecto de un proceso tan complejo como el cambio social en Centroamérica. Se trata de un objetivo más limitado: precisar algunos elementos, factores y circunstancias que han ejercido una influencia apreciable en la situación centroamericana

y cuyo estudio puede ser útil para entender el presente y examinar las perspectivas futuras. No se trata, por consiguiente, de encontrar ni la teoría ni la causa que explicarían por sí solas los acontecimientos de América Central. Se busca comprender mejor los fenómenos y decir con Keynes: "*I do not hope to be right. I hope to make progress*".¹

I

Centroamérica es una de las regiones que más acapara, en la actualidad, la atención pública. Día tras día, las noticias sobre los países centroamericanos ocupan una posición privilegiada en los medios de información. Esta es una situación nueva, ya que, hasta hace pocos años, la región centroamericana no llamaba la atención de la comunidad internacional. Este hecho podría atribuirse a la evolución que ha experimentado recientemente la economía de estos países. Efectivamente, ésta ha venido muy a menos: la producción no solo se estancó, sino que disminuyó; el promedio de ingreso por habitante se ha contraído; la situación del sector externo es muy precaria; el endeudamiento ha aumentado significativamente e igual ha sucedido con el desempleo. Sin embargo, este no es el problema fundamental, ya que numerosos países subdesarrollados hacen frente a problemas económicos semejantes. Más bien, es el dramático panorama político lo que atrae el interés sobre América Central. La convulsión cívico-militar que azota a varios de los

1. Elizabeth J. Johnson and Harry G. Johnson, *The Shadow of Keynes*, Blackwell, 1978, p. 16.

países de la región, la cifra cotidiana de muertes, la violación constante de los derechos humanos y la gran destrucción a que están sometidas estas poblaciones, todo ello representa un cuadro realmente patético. Hay razón, pues, para que Centroamérica esté de moda; pero, por desgracia, no se debe a los éxitos alcanzados, sino a los fracasos evidentes. ¿Cómo se ha llegado a una situación tan calamitosa?

En el período 1950-1975 Centroamérica experimentó un progreso económico apreciable. En estos años, tanto el ingreso por habitante como la población se multiplicaron por dos, lo cual significa que la producción aumentó al cuádruple. La expansión de las exportaciones fue sustancial, el proceso de industrialización avanzó y el sector manufacturero llegó a representar aproximadamente el 20% del PIB regional y, por otra parte, el programa de integración económica regional sirvió de ejemplo para otros países en vías de desarrollo. A pesar de los logros alcanzados, algunos problemas fundamentales persistieron. Las economías centroamericanas se caracterizaban, a mediados de la década de los años 70, por los siguientes factores: (i) la pobreza, dado el volumen de bienes y servicios disponibles; (ii) la desigualdad, debido a la distribución del ingreso y a la marginalidad de una proporción elevada de la población; (iii) la vulnerabilidad, en vista de la pequeñez, la apertura y la estructura del comercio exterior. Por otra parte, acordes con el comportamiento de la economía internacional, a partir de la primera crisis petrolera, estas frágiles economías sufrieron fuertes impactos: el aumento del precio de las importaciones, la disminución del precio de las exportaciones y la elevación de las tasas de interés.

Si bien en el campo económico pueden señalarse algunos avances, este no fue el caso en el aspecto

político. El crecimiento económico no fue acompañado por el progreso político. La relativa modernización económica ocurrió sin cambios políticos significativos. El retraso político, con la excepción de Costa Rica, fue la norma de la región. En la segunda parte de la década de los 70, la situación política se hizo insostenible y se produjeron cambios cualitativos importantes. La solución de los problemas políticos, sociales y económicos, largamente acumulados, no pudo seguir posponiéndose. Las fuerzas sociales acalladas por décadas comenzaron a aflorar. El conflicto social, con mayor o menor violencia, por diferentes caminos y con diversos matices, fue surgiendo de país en país, de manera casi inexorable. La crisis que actualmente impera en Centroamérica no es el resultado de contradicciones o disputas dentro de la clase social dominante, sino más bien "una abierta lucha de clases que pone en cuestión las bases mismas de la dominación burguesa".² Esta lucha se ha gestado lentamente a lo largo de los años y es consecuencia de una compleja serie de factores. Algunos de ellos son de origen interno; otros, externo. Unos son de carácter estructural; otros, coyuntural. Unos tienen relación con el estancamiento y el statu quo; otros, con el proceso de crecimiento y de modernización.

Como se indicó anteriormente, en las páginas siguientes se trata de analizar algunos factores que condicionan la evolución de la situación centroamericana, a saber: la dotación de factores de la producción, el comportamiento de la economía internacional y la relación recíproca entre el proceso de crecimiento económico y el de cambio social.

2. Edelberto Torres-Rivas, *Crisis de Poder en Centroamérica*, EDUCA, 1981, p. 88.

II

En la literatura económica se acostumbra clasificar a los países de diferente manera, de acuerdo con la mayor o menor dotación de factores de la producción que posean. A continuación presentamos un resumen de esta clasificación.

Enfoque	Factor		
	Tierra	Trabajo	Capital
Neoclásico	escaso	escaso	escaso
Keynes	abundante	abundante	abundante
Clásico, Lewis ¹	escaso	abundante	escaso
Helleiner ²	abundante	escaso	escaso
Brecher ³	abundante	abundante	escaso

1. W. Arthur Lewis: "Economic Development with unlimited supply of Labour", Manchester School, vol. 22, No. 2, 1954.
2. Gerald K. Helleiner: "Typology in development theory: the land surplus economy (Nigeria)", Food Research Studies, vol. VI, No. 2, 1966, Standord University.
3. Richard A. Brecher: "The labor-and-land surplus economy (Ghana)", Economic Growth Center, Yale University, 1972.

¿Cuál ha sido el estado de cosas en Centroamérica y cuál la consecuencia de esta situación? Como en tantos otros aspectos América Central no presenta una situación homogénea. Algunos países como Nicaragua, Honduras y en particular Costa Rica, corresponden al enfoque No. 4, mientras Guatemala y especialmente El Salvador corresponden al enfoque No. 3. Es importante analizar las diferencias que presentan ambos casos, ya que sus consecuencias

sociales y políticas son muy significativas. El caso de Costa Rica siempre se caracterizó por una marcada escasez de trabajo en relación con una relativa abundancia de tierra. Desde los tiempos coloniales la población indígena fue muy pequeña y los colonizadores españoles tampoco fueron atraídos en gran número debido a las pocas riquezas. No fue posible por consiguiente, asignar a los colonos un número apreciable de indios para explotar la tierra, ya fuera mediante el procedimiento de las "encomiendas" o de los "repartimientos". Los colonos españoles tuvieron que dedicarse ellos mismos a cultivar sus parcelas para producir su propia alimentación. Así, la limitación principal para el desarrollo de la colonia, dejando de lado la falta de metales preciosos, fue la escasa población. Se trataba de un espacio geográfico relativamente despoblado, colonizado por pocos inmigrantes extranjeros (españoles) relativamente pobres. La situación que fue surgiendo en el transcurso del tiempo presentó varias características dignas de mencionarse:

a. No se formaron latifundios que marcaron en mucho la estructura agraria y la evolución social y política de varios países latinoamericanos. En efecto, la poca población indígena no permitía la explotación de grandes extensiones de tierra, sino que forzó, desde el comienzo, la formación de pequeñas parcelas de propiedad individual.

b. Fincas de mayor tamaño, "grandes", pudieron formarse solo en tanto que los parceleros pequeños (y sus familiares) estuvieran dispuestos a dedicar parte de su tiempo a trabajar en tierras ajenas a cambio de un salario. Así, la oferta de trabajo estuvo determinada, en gran parte, por el comportamiento de los pequeños parceleros.

c. En el mercado de trabajo, las remuneraciones resultaron superiores al salario de simple subsistencia. Dos factores explican este hecho: primero, la escasez relativa del factor trabajo y, segundo, la proporción elevada de quienes ofrecían trabajo que, a la vez, eran propietarios de la tierra. Esto elevaba el salario ya sea, como lo indicó Preiser,³ por cuanto la elasticidad de la oferta disminuye, ya, como lo señala Pen,⁴ por cuanto el poder económico del factor trabajo aumenta.

d. Este hecho tiene dos consecuencias importantes. Primera, la distribución del ingreso es más igualitaria, y el desarrollo resulta ser menos excluyente. Segunda, la mayor proporción de los salarios en el ingreso nacional no implica necesariamente un mayor consumo y un menor ahorro nacional, lo cual afectaría el tamaño del excedente y las posibilidades de acumulación. Esto se debe a que quienes reciben los salarios son, a la vez y en buena parte, propietarios con una propensión al ahorro similar no a la de los asalariados, cuyo ingreso proviene en su totalidad de los salarios percibidos, sino a la de los empresarios agrícolas, cuyo ingreso lo obtienen principalmente de las utilidades.⁵

3. E. Preiser: "Property and Power in the Theory of Distribution", *International Economic Papers*, No. 2, 1952.

4. Jan Pen: "The role of power in the distribution of personal income: some illustrative numbers", en Krelle, W. and Shorrocks, A.F. (eds.), *Personal Income Distribution*, North-Holland, 1978.

5. La situación es diferente a la de los modelos en los cuales se supone que la propensión a ahorrar de quienes reciben salario es cero. (L. Pasinotti: "Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, Oct. 1962). Más bien la situación se asemeja a una en la cual el ingreso de un grupo social importante proviene, en parte del trabajo (salario) y en

e. La evolución de la situación, es decir, la dinámica del modelo, depende básicamente de tres factores: primero, el crecimiento demográfico, que incide en la oferta de trabajo; segundo, la disponibilidad y la calidad de las tierras, es decir, de la frontera agrícola, lo cual determina la productividad de los pequeños finqueros marginales, la elasticidad de la oferta de trabajo y, por ende, el nivel del salario; tercero, el ritmo de acumulación de las fincas grandes, consecuencia de las utilidades que alcanzan, función, a la vez, del progreso tecnológico y del precio de venta de los bienes producidos por ellas. Así, en Costa Rica la colonización espontánea de tierras baldías fue ampliando la frontera agrícola. Diferentes regiones del país se fueron incorporando paulatinamente a la producción, conforme la población creció.⁶ El crecimiento de la producción fue así el resultado de dos hechos: en las fincas pequeñas, de la incorporación de nuevas tierras; y en las fincas grandes, la aplicación de nuevas tecnologías. El crecimiento demográfico forzó la utilización de nuevas tierras de calidad inferior, lo que tendió a disminuir los salarios. El progreso tecnológico en las fincas grandes, por su parte, hacía disminuir también los salarios.⁷

parte de las utilidades (propiedad) (J. Meade, *The Growing Economy*, Allen and Unwin, 1968, p. 44-48.

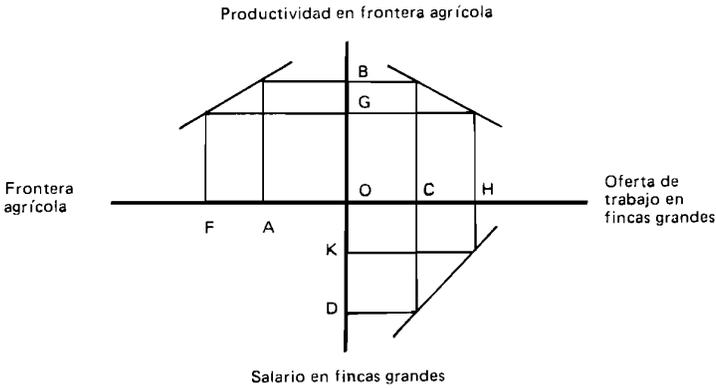
6. Una exposición detallada del caso de Costa Rica se encuentra en Carlos Sáenz, *Population growth, economic progress and opportunities on the land: the case of Costa Rica*, Ph. D. Thesis, University of Wisconsin, 1969.
7. El obstáculo más importante para aumentar la producción en Costa Rica fue la escasez de trabajo. Tanto es así, que si bien Costa Rica comenzó a exportar café antes que El Salvador y Guatemala, la producción y exportación de estos últimos países sobrepasó la del primero. Esto se originó en una combinación de los siguientes factores: lento crecimiento

Cuando la calidad de las tierras disponibles o su ubicación (costos de transportes) no permitieron aumentar el nivel de vida de los pequeños finqueros marginales, entonces la corriente migratoria se volcó a las ciudades, y el proceso de urbanización se acentuó. En las ciudades las oportunidades de trabajo implicaron una creciente proletarización (industrialización) o una mayor burocratización (empleo gubernamental); es decir, menos propietarios y más asalariados. En el gráfico 1 puede observarse la relación entre la incorporación de nuevas tierras, la productividad en la frontera agrícola, la oferta de trabajo disponible en las fincas grandes y el nivel de salario pagado por las fincas grandes. Así, cuando se explota la cantidad de tierra A, la productividad en las fincas pequeñas (es decir, en la frontera agrícola) es de B, la oferta de trabajo de C y el salario pagado en las fincas grandes de D. Al incorporarse nuevas tierras, al pasar de OA a OF, tierras de inferior calidad se ponen a producir de manera que la productividad de los pequeños finqueros marginales disminuye de OB a OG. Esto, a la vez, aumenta la oferta de trabajo a disposición de los finqueros grandes de OC a OH y, por consiguiente, el nivel del salario cae de OD a OK.

f. Es importante observar que los finqueros grandes tienen interés en estos hechos: (i) que el proceso de colonización prosiga, a fin de llegar cuanto antes a explotar las tierras de inferior calidad y así frenar la tendencia de los salarios a aumentar; y (ii) que la productividad de los finqueros

demográfico, amplia disponibilidad de tierras de buena calidad, poco desarrollo tecnológico, escaso esfuerzo de los finqueros grandes por hacer inversiones para mejorar la productividad.

GRÁFICO 1



pequeños no mejore, ni como consecuencia de nueva tecnología (fertilizantes) ni gracias a una mejor educación. Existe así una contraposición de intereses entre el grupo social de los pequeños finqueros y el de los grandes.⁸

En el caso de El Salvador y, en parte, en el de Guatemala, la situación fue muy diferente: la disponibilidad de trabajo ha sido muy abundante y la de la tierra relativamente escasa. De los diferentes enfoques mencionados anteriormente, se trata del

8. Se llega así a un resultado semejante al que señala Bent Hansen ("Colonial Economic Development with Unlimited Supply of Land: A Ricardian Case", *Economic Development and Cultural Change*, jul. 1979, p. 619). Sin embargo, debe observarse que el modelo de este autor es diferente al caso de Costa Rica, ya que en éste último no se dió ni la diferencia entre aborígenes y colonos, ni entre los finqueros pequeños dedicados a la agricultura de subsistencia de baja productividad y los finqueros grandes dedicados a la producción de bienes de exportación de alta productividad. En Costa Rica, pequeños finqueros también se dedicaron a producir café, es decir, el producto de exportación, si bien su productividad fue inferior a la de los finqueros grandes.

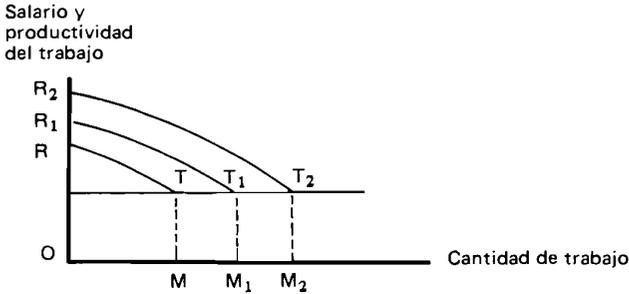
tercero, es decir el modelo familiar de los clásicos y de Lewis. En este modelo es posible aumentar la producción sin necesidad de incrementar los salarios, ya que la oferta de trabajo es prácticamente ilimitada. Los salarios permanecerán a un nivel muy bajo, el excedente será elevado y los propietarios de la tierra lo podrán retener en una proporción muy apreciable. Las utilidades y el ahorro serían considerables, lo cual permitiría financiar las inversiones y la acumulación de capital. El desarrollo tecnológico beneficiaría a los terratenientes. Como puede observarse en el gráfico 2, la oferta de trabajo es absorbida paulatinamente.⁹ En efecto, cuando el empleo es de OM la producción es de ROMT, distribuida en OMTS de los trabajadores y STR de los terratenientes. Al invertirse el excedente, la demanda de trabajo pasa de OM a OM1, el nivel de salario (OS) no aumenta, pero el excedente se eleva a R1ST1. Esto, a la vez, permite llevar a cabo nuevas inversiones, lo cual conduce a un mayor volumen de empleo (OM2) y a un mayor excedente (R2ST2), y así sucesivamente hasta agotar la disponibilidad de trabajo. Si esto ocurriera, el salario no podría mantenerse en OS, sino que aumentaría; las utilidades, el ahorro y las inversiones disminuirían y tenderían a cero, si no hubiera desarrollo tecnológico.¹⁰

Se estableció así en estos países una lucha sorda, desde un comienzo, por el control y la posesión del factor escaso: la tierra. Este tipo de modelo requirió satisfacer dos condiciones básicas para poder funcionar adecuadamente.

9. W. A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour*, The Manchester School, mayo 1954, p. 152.

10. Ian M. D. Little, "Economic Development, Theory, Policy and International Relations", *Basic Books*, 1982, p. 91-92.

GRAFICO 2



En primer lugar, fue necesario que la tierra llegara a ser realmente un factor de la producción, pudiera asegurarse su propiedad y transferirse libremente. El propósito era aumentar la disponibilidad del factor de la producción más escaso y asegurar su usufructo. Este no fue un proceso sencillo, ya que significó una lenta y penosa evolución: el cambio de instituciones y la modificación de organizaciones heredadas desde los tiempos coloniales. Durante la colonia, buena parte de la tierra había sido inmovilizada debido a los terrenos ejidales y comunales, a las propiedades de la Iglesia y de ciertas cofradías. En consecuencia, una proporción elevada de la tierra disponible estaba prácticamente inmovilizada y no formaba parte del mercado de los factores de la producción, no estaba integrada activamente al proceso de producción y de acumulación.¹¹ Lograr el control de la tierra ocasionó luchas sociales y políticas importantes contra el sector de

11. Como indica un decreto legal salvadoreño de 1881, "la existencia de tierras bajo propiedad de las comunidades no solamente inhibe el desarrollo de la agricultura sino que obstruye la circulación de la riqueza...". Citado por Torres Rivas: "Síntesis histórica del proceso político" (p. 56), en Torres Rivas (ed.), *Centroamérica Hoy, Siglo XXI*, 1975, p. 9-118.

economía de subsistencia, la Iglesia y las municipalidades. Sólo así se pudo convertir la tierra en un factor de producción y de acumulación.¹² De esta manera, se logró consolidar la gran propiedad de la tierra; esta estructura agraria marca indeleblemente la historia política, social y económica de estos países.

En segundo lugar no solo había necesidad de controlar la tierra, era necesario también disponer de trabajo. En efecto, de poco hubiera servido el control de la tierra si no se disponía de trabajo para ponerla a producir. Por consiguiente, en forma paralela con las disposiciones para apropiarse de la tierra, se tomaron medidas para asegurar una oferta suficiente de trabajo. Esto se logró mediante diversos procedimientos: la destrucción de la economía de subsistencia, la eliminación de las tierras comunales y ejidales, la liquidación de los pueblos indígenas; todo ello forzó la disponibilidad de mano de obra. Además, se adoptaron medidas para obligar a los indios a trabajar en las fincas grandes, aún mediante el uso de la fuerza pública, y se procedió también a la creación de "rancherías" dentro de los propios latifundios para disponer de trabajo "in situ". De esta manera se logró una amplia oferta de trabajo, la cual permitió al modelo funcionar durante largas décadas. Así, la concentración de la tierra, la disponibilidad abundante de trabajo barato y la existencia de productos de exportación, fueron los tres elementos esenciales del esquema de producción y de acumulación. Las consecuencias económicas son bien conocidas: un crecimiento económico excluyente con una distribución del ingreso muy

12. Torres Rivas tiene una clara exposición de este proceso en Centroamérica en "*Síntesis ...*", p. 46-59.

desigual y niveles de vida sumamente precarios para un porcentaje elevado de la población. En algunos países como El Salvador, la situación llegó a extremos tales, que los levantamientos rurales son intermitentes; la insurrección campesina de 1932, si bien la más conocida, no fue sino uno de los tantos alzamientos ocurridos.

Las consecuencias sociales y políticas de ambos modelos son muy diferentes. En Costa Rica surgió un importante grupo social de pequeños propietarios dedicados, en parte, a la agricultura de exportación, el cual logró participar en el proceso de acumulación. De otra parte, en vista de la escasez del factor trabajo, los salarios fueron suficientemente elevados como para evitar una situación de miseria generalizada. La expansión y la acumulación de los finqueros grandes dependieron de la consecución de trabajo asalariado, el cual fue siempre escaso, a pesar de múltiples medidas (ley contra la vagancia, por ejemplo) adoptadas para aumentar su disponibilidad. Esta mejor distribución de la riqueza y del ingreso nacional incidieron en una mayor movilidad social y una mayor participación política. La evolución fue hacia un sistema político con características y rasgos democráticos. En el caso de El Salvador se produjo una alta concentración de la propiedad de la tierra y un nivel de salarios sumamente bajo. Esto llevó a una gran desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso nacionales, con la consiguiente pauperización generalizada. La evolución tendió a crear tensiones sociales que se pusieron en evidencia en los levantamientos campesinos a que se hizo referencia anteriormente. Estas tensiones condujeron a la formación de un Estado represivo, alejado de las prácticas de la democracia representativa. El resultado fue la explotación eco-

nómica, la marginalidad social y la represión política de una parte muy considerable de la población.

Los dos modelos — amplia disponibilidad de tierra y amplia disponibilidad de trabajo— deberían tender a agotarse, conforme se acaba, en el primer caso, la frontera agrícola, y se absorba el trabajo disponible, en el segundo caso.¹³ En los países centroamericanos no ocurrió ni lo uno ni lo otro, durante largas décadas. El desarrollo tecnológico representó un papel importante para posponer el agotamiento de ambos modelos. En efecto, las nuevas tecnologías se aplicaron principalmente en las fincas grandes, con lo cual aumentó la productividad y también se substituyó trabajo por capital. Así, el desarrollo tecnológico permitió mantener los costos marginales de las fincas grandes por debajo de los de las fincas pequeñas, requerir una menor cantidad de trabajo y, por consiguiente, impedir el aumento de los salarios.

Ambos modelos han experimentado, sin embargo, transformaciones significativas. En Costa Rica se acabaron las tierras de buena calidad y de fácil colonización, ya que las tierras libres que han quedado se encuentran en la región del trópico húmedo, de difícil manejo técnico y de un alto costo para habitarlas. La frontera agrícola, en estricto sentido, no se agotó, pues en muchas fincas grandes existen tierras aún sin explotar o poco utilizadas; pero la presión demográfica no puede encontrar en ellas una salida, por cuanto son propiedad privada. Se planteó así en Costa Rica una disyuntiva de difícil solución. De una parte, podrían buscarse nuevas oportunidades de empleo en otros sectores de la

13. Se pasaría así a un modelo neoclásico en el que todos los factores de la producción son escasos y en el cual el proceso de acumulación y de distribución del ingreso se llevan a cabo por otros procedimientos.

economía, impedir la disminución de los salarios y evitar así las presiones sociales y sus consecuencias políticas. De otra parte, podría permitirse que los salarios se redujeran, aumentar el excedente de las fincas grandes y acelerar el proceso de acumulación. Se optó por el primer camino: se prefirió preservar la estabilidad política, aun cuando se sacrificara la acumulación de capital.¹⁴ La salida que se dio para absorber el crecimiento demográfico que ya no encuentra ocupación en la frontera agrícola, fue la expansión de las funciones del Estado (incluyendo el sistema educativo) y la industrialización. Las dos actividades ampliaron las oportunidades de empleo urbano. Las corrientes migratorias que antes se dirigían a las tierras marginales de colonización, ahora se vuelcan a las ciudades. Esto a la vez, tiene consecuencias sociales (surgimiento de nuevos grupos sociales, como la burocracia de clase media y el proletariado industrial incipiente) y políticas (necesidad de nuevas alianzas entre grupos sociales y aparición de nuevos conflictos de interés).

En relación con El Salvador, los terratenientes encontraron la salida, al igual que en Costa Rica, en la expansión de las funciones del Estado (incluyendo las fuerzas armadas) y la industrialización. Debe señalarse, sin embargo, una salida adicional, cual es la emigración, especialmente a Honduras.¹⁵ Esto no

-
14. Otra opción, que no se siguió, hubiera consistido en aumentar la productividad de las tierras marginales.
 15. Las relaciones entre El Salvador y Honduras se establecieron, en sentido inverso al que era de esperar, entre un polo de crecimiento y su área de influencia. Se hubiera esperado que El Salvador, con mayor capacidad empresarial, más ahorro y una industrialización más avanzada, habría ejercido una fuerza centrípeta sobre los factores de la producción del país vecino; pero ocurrió lo contrario: El Salvador transfirió trabajo, ahorro y capacidad empresarial a Honduras. Este país resultó ser el "hinterland", el espacio vacío, para

fue suficiente y, al no adoptarse medidas adicionales,¹⁶ las tensiones aumentaron y las contradicciones se profundizaron. Paulatinamente la única opción abierta fue intentar modificar el modelo por la vía de la convulsión social.

Un aspecto que deliberadamente se ha dejado de lado se refiere a la incidencia del comportamiento de la economía internacional sobre la formación, el funcionamiento, el agotamiento y las opciones de los dos modelos examinados. Su crecimiento, estabilidad y apertura tienen una influencia decisiva en la situación y evolución de las economías centroamericanas. Debido, precisamente, a la gran trascendencia de este tema, la próxima sección se dedica a su análisis.

III

Años antes de la independencia, las provincias de la Capitanía General de Guatemala intentaron

los empresarios y los trabajadores salvadoreños, hasta que sobrevino la "guerra del fútbol". No ha sido satisfactoriamente aclarado por qué los grupos económica y políticamente dominantes salvadoreños permitieron a los militares de su país matar la gallina de los huevos de oro.

16. Meade, en un caso semejante (gran concentración de riqueza y del ingreso, acompañado de una gran presión demográfica) contempla dos posibles alternativas: modificar la estructura de la propiedad (ya sea mediante la estatización o la división de fincas grandes en pequeñas parcelas) o proceder a conceder subsidios estatales para reducir el precio de los alimentos, otorgar beneficios de seguridad social o ayudar a las empresas privadas que crean nuevas oportunidades de empleo. ("Mauritius: A case study in Malthusian Economics", *Economic Journal*, Sept. 1961) Pero estas opciones no encontrarían acogida política en El Salvador.

participar en la economía internacional. Se hicieron esfuerzos considerables, pero los resultados fueron infructuosos. En efecto, los intentos llevados a cabo para exportar tabaco, coco, añil, grana y minerales tuvieron resultados poco halagüeños. No se pudo establecer una sólida economía de exportación, aun cuando la experiencia acumulada fue valiosa. Hubo que esperar varias décadas después de la independencia, a mediados del siglo XIX, para encontrar un producto que permitió una inserción permanente de los países centroamericanos en la economía internacional: el café. Varios hechos positivos se conjugaron. Del lado de la demanda: la gran expansión del mercado europeo, consecuencia del mejoramiento del nivel de vida, resultado, a la vez, de la Revolución Industrial. Del lado de la oferta: la existencia, en varias regiones de Centroamérica, de excelentes condiciones de producción (suelos, clima), así como la disponibilidad creciente de medios de transporte entre el Istmo y Europa. En el último cuarto del siglo XIX, Centroamérica consolidó su participación en la economía internacional, gracias a un nuevo producto: el banano, debido a razones muy semejantes a las que se habían presentado en el caso del café: un mercado en plena expansión en los Estados Unidos y excelentes recursos naturales para su producción. El rápido crecimiento económico en Europa y en los Estados Unidos permitió así, casi podría decirse que forzó, el "take off" del desarrollo apreciable experimentado por Centroamérica durante el medio siglo antes de la Primera Guerra Mundial.

La gran expansión económica europea y norteamericana se transmitió al resto del mundo por muy diversos mecanismos: (i) el mejoramiento generalizado del nivel de vida, acompañado de una gran

disminución de las tarifas navieras, lo que expandió dramáticamente el tamaño del mercado; (ii) los movimientos migratorios de Europa a zonas templadas relativamente vacías y de población hindú y china a regiones asiáticas, (iii) la exportación de capacidad empresarial, espíritu de riesgo y conocimiento tecnológico; (iv) las inversiones extranjeras, especialmente para financiar obras de infraestructura (ferrocarriles y puertos) a fin de facilitar el comercio exterior; y (v) el efecto de "demostración" y otras formas culturales que incidieron en la imitación en la periferia, de las pautas de consumo y de las técnicas de producción de los países desarrollados. En diferentes grados y de diferentes maneras estos factores determinaron en mucho las oportunidades y las posibilidades de desarrollo de las zonas tropicales, como Centroamérica.

En el caso de los países centroamericanos, el factor más importante fue la ampliación del mercado. Además, debe señalarse la disponibilidad de financiación para la construcción de ferrocarriles, la participación de algunas familias inmigrantes en la producción del café, en especial en Guatemala y El Salvador, así como el hecho de que en Costa Rica y Honduras la producción de banano siempre estuvo en manos extranjeras, el efecto de demostración también tuvo cierto efecto en cuanto a las pautas de consumo.¹⁷ Sin embargo, no hubo inmigraciones masivas ni aportes tecnológicos extranjeros importantes (los europeos no sabían producir café ni los norteamericanos, banano).

17. Ejemplo notable fue la construcción del Teatro Nacional en Costa Rica, imitación de teatros europeos, financiado mediante contribuciones de los productores y exportadores de café.

La incidencia de la evolución de la economía europea, y luego de la norteamericana, se ha explicado de muy diversas maneras. Si bien no es esta la oportunidad de terciar en las diferentes interpretaciones que se han dado, es importante recordarlas al menos suscintamente, ya que ellas tienen consecuencias sociales y políticas muy disímiles. En primer lugar, se mencionan los efectos de "*trickle down*" (Hirschman) y de "*spread effects*" (Myrdal), de acuerdo con los cuales la expansión de los grandes centros industriales se desborda hacia las demás áreas, aún lejanas geográficamente, para abastecer el aumento de la demanda que se da en dichos centros industriales. En segundo lugar, se hace referencia al esquema "centro-periferia" basado en el intercambio desigual, de acuerdo con el cual una parte importante de los frutos del desarrollo tecnológico es transferida de la periferia a los centros. En tercer lugar, se hacen planteamientos, según los cuales, los "centros" capitalistas se ven condenados a crisis recurrentes de subconsumo (consecuencia de una pauperización creciente) y a una disminución persistente de la tasa de plusvalía; para evitar ambos fenómenos, los "centros" deben expandirse hacia la periferia (Frank), para aumentar sus ventas (evitar la crisis de subconsumo) y obtener materias primas abundantes y baratas, todo lo cual equivale a una explotación sistemática de la periferia por parte de los "centros". En el primer caso, la relación recíproca entre el "centro" y la periferia sería mutuamente beneficiosa; en los otros dos, el resultado sería un juego de suma cero, en el cual la ganancia de los "centros" sería a expensas y en perjuicio de la periferia. Independientemente de cuál de las diferentes tesis se acoja, el hecho importante que debe retenerse es que el considerable crecimien-

to económico experimentado por Centroamérica durante la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, se debió fundamentalmente a la expansión económica de Europa y de Estados Unidos. La inserción en la economía internacional y el aumento de las exportaciones fueron el motor del crecimiento económico.¹⁸

La expansión de la demanda externa y la ampliación del mercado presentaban nuevas oportunidades. Ahora bien, ¿qué permitió a Centroamérica aprovecharlas? Deben señalarse varios factores: (i) La disponibilidad de recursos naturales (suelo, clima, agua), aptos para producir café y banano. (ii) El control del uso de la tierra por parte de un grupo social interesado en promover el proceso de acumulación de capital. (iii) La oferta de trabajo abundante en algunos países como Guatemala y El Salvador, relativamente escasa en Costa Rica. (iv) La estructura política que propició gobiernos decididos a apoyar las actividades de exportación, con medidas para asegurar la propiedad de la tierra, aumentar la

18. Este ha sido, según Harry Johnson, el mecanismo mediante el cual se difunde el proceso de desarrollo de los "centros" a la periferia así "... the residents of the periphery become linked to the specialization and division of labor of the center and participate in the rising incomes generated at the center...". *Economic Policy Toward Less Developed Countries*, The Brookings Institution, 1967, p. 49. Otro autor considera que "trade does much more than provide a market and encourage the growth or reallocation of the resources necessary in order to supply it. It also transmits experience and ideas, change attitudes and institutions, and blows up obstacles to further development". A. K. Cairncross, *Factors in Economic Development*, Allen and Unwin, 1964, p. 203. Una posición diferente se encuentra en Irving B. Kraus: "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", *Economic Journal*, dec. 1970, cuando afirma que "Export expansion did not serve in the nineteenth century to differentiate successful from unsuccessful countries" (p. 850).

oferta de trabajo, construir obras de infraestructura y mantener el orden público; el Estado resultó ser así, en buena parte, un instrumento de la burguesía agraria que se formó paulatinamente gracias a la economía de exportación; desde este punto de vista los gobiernos centroamericanos no correspondieron al concepto expresado por Lewis.¹⁹ (v) El surgimiento de una clase empresarial integrada en su mayoría por población autóctona, descendiente directa de los antiguos colonizadores españoles; este grupo social no permaneció como simple latifundista usufructuando el prestigio y la renta de sus tierras; tampoco se dedicó a la producción agrícola para el mercado local, prefirió el riesgo y el reto que significaba producir para los mercados internacionales. Cómo surgió este grupo empresarial, que en última instancia es el factor que explica el aprovechamiento de las nuevas oportunidades a disposición de Centroamérica, es un tema aún abierto a una mayor investigación.

La labor mediante la cual se transmitió, a través del comercio internacional, la evolución de la situación económica de los "centros" a la región centroamericana fue, en términos generales, eficiente. Cuando el comercio internacional se expandió rápidamente, las exportaciones centroamericanas siguieron la misma pauta; tal es el caso de las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial y a los 25 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Cuando el comercio internacional pasó por períodos de crisis, las exportaciones de Centroamérica también lo hicieron; por ejemplo, durante la gran crisis

19. W. A. Lewis afirma en efecto "The Latin American governments were committed to the interests of their backward landowning aristocracy...", *Tropical Development 1880-1913*, Northwestern Univ. Press 1970, p.29.

de los años 30 y, en la actualidad, a partir de la crisis petrolera. Es importante tener presente que el tipo de inserción basada en el modelo agroexportador tiene un efecto, en la periferia, mayor durante el período descendente del ciclo económico que durante el ascendente. Esto se debe a la especialización que conduce a una alta concentración de las exportaciones en unos pocos productos –café y banana– en el caso de Centroamérica, a las marcadas fluctuaciones de los precios y a la contracción de los flujos de capital, ya sea de inversiones directas ya de préstamos; además, a la necesidad de transferir una parte del PIB de la periferia a los "centros" por razón de las remesas de utilidades de inversiones extranjeras y del pago de interés por concepto de la deuda externa. De manera que las crisis de los "centros" golpean fuertemente a la periferia.²⁰

La inserción de Centroamérica en la economía internacional no se ha llevado a cabo sin ciertas dificultades. No se trata, en efecto, de un modelo "vent for surplus" a la Mynt, en el cual la producción de un excedente exportable se puede lograr sin sacrificar la producción de algunos bienes.²¹ En Centroamérica no fue necesario reducir la producción artesanal o industrial, como sucedió en otros países,²² pero sí se restringió la producción agrícola

20. W. A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton Univ. Press, 1978, p. 47.

21. Hla Mynt: "The 'Classical Theory' of International Trade and the Underdeveloped Countries", *Economic Journal*, junio 1958 y Richard E. Caves: "Vent for Surplus' Models of Trade and Growth", En R. E. Baldwin et. al. (eds.) *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Rand McNally and Co., 1965.

22. Sheila Smith: "An Extension of the vent for surplus model in relation to long-run structural change in Nigeria", *Oxford Economic Papers*, nov., 1976, David Feeny: "Competing

para el mercado local para poder aumentar las exportaciones, primero, de café y banano, luego, de algodón, azúcar y carne de vacuno.

Al considerar los mecanismos de ajuste de las economías centroamericanas ante las fluctuaciones externas, deben distinguirse dos casos: el primero, cuando se trata de economías agroexportadoras y, el segundo, cuando las economías se encuentran en un proceso de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI), ya que los procesos de ajuste y las consecuencias sociales y políticas son diferentes. El mecanismo de ajuste durante el período de auge anterior a 1914 y durante el de la crisis de los años 30, corresponde casi exactamente al sistema del patrón oro (gold standard): cuando las exportaciones aumentan (contraen), las reservas monetarias internacionales se acumulan (disminuyen), con lo cual los ingresos, la demanda nacional, el ahorro y las inversiones tienden a incrementarse (contraerse); así, el empleo y el nivel de vida se elevan (se reducen). La crisis afecta principalmente las actividades agrícolas de exportación y se pone de manifiesto no tanto en el incremento del desempleo abierto, sino en el aumento del subempleo y en la disminución de los salarios; así, las repercusiones se centran especialmente en las zonas rurales.²³

El mecanismo de ajuste ha sido diferente en la crisis actual, cuando los países centroamericanos tenían ya veinte años de poner en práctica una ISI

Hypothesis of Underdevelopment: A Thai Case Study", *Journal of Economic History*, marzo 1979 y Stephen A. Resnick: "The Decline of Rural Industry under Export Expansion: A Comparison among Burma, Philippines and Thailand, 1870-1938", *Journal of Economic History*, marzo 1970.

23. Las huelgas bananeras en Costa Rica y las revueltas campesinas en El Salvador son ejemplos típicos de los problemas que se presentaron en los años 30 en Centroamérica.

al amparo de un programa de integración regional. En estas circunstancias, la contracción comienza, como de costumbre, en el sector agroexportador; pero, como ahora una proporción significativa de los bienes industriales son producidos en Centroamérica, la disminución del ingreso y de la demanda afecta al sector manufacturero. La crisis entonces no se hace sentir solo en las zonas rurales (aumento del subempleo y reducción de los salarios), sino también en las zonas urbanas, debido a un aumento del desempleo abierto; además, el gasto público en educación, salud y bienestar social también tiende a restringirse, debido a las dificultades fiscales que engendra la misma crisis.²⁴

La participación de los países centroamericanos en la economía internacional ha tenido efectos importantes: unos de carácter económico, otros de naturaleza política. Entre ambos hay estrechas relaciones recíprocas, sin embargo, por razones analíticas se examinan, seguidamente, por separado.

El proceso sostenido de desarrollo, como indica Lewis, no surge tan sólo del aumento de la producción exportable en respuesta a un incremento de la demanda externa. Depende de otros factores, entre ellos, el ahorro nacional que se logra generar y el destino que se da al excedente.²⁵ Hubo países subdesarrollados que lograron aprovechar las oportuni-

24. Se ha insistido con cierta frecuencia en que la ISI dificulta la política económica cuando sobreviene una crisis externa ya que la producción nacional del sector industrial ha de contraerse, lo cual es difícil de aceptar, dado el desempleo urbano que resultaría. Sin embargo, no se paran mientes en que el modelo agroexportador, ante una crisis externa, también ocasiona una disminución del nivel de vida y de la demanda de trabajo en las actividades agrícolas de exportación.

25. Tropical Development..., p.32

des que abrió la gran expansión económica europea y estadounidense y, sin embargo, no llegaron a establecer las bases de un desarrollo económico permanente, Tal fue el caso de Centroamérica.²⁶ No cabe duda de que los países centroamericanos mejoraron su nivel de vida; la población aumentó, la infraestructura mejoró, los servicios se expandieron. Pero no se crearon las condiciones para promover el desarrollo económico sostenido. Hay que esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para encontrar un intento en este sentido con la ISI y el programa de integración regional. Centroamérica aprovechó las oportunidades del comercio internacional, pero de una manera particular: la exportación de unos pocos productos agrícolas (café y banano). Esto se debe a varias razones: (i) Centroamérica no diversificó sus exportaciones agropecuarias, sino hasta después de 1950 cuando, a la par del café y banano, comenzó a exportar algodón, azúcar y carne de vacuno, en algunos casos por falta de recursos naturales para producir otros bienes (trigo y arroz) o a la falta de competitividad (algodón). (ii) Centroamérica no pudo aprovechar las oportunidades que ofrecía un creciente comercio internacional de productos manufactureros, porque carecía de las materias primas básicas (carbón y mineral de hierro), en los que se basaba la industrialización de la época, y tampoco disponía de las aptitudes, instituciones y tecnologías necesarias para el proceso de industrialización,²⁷ junto con las grandes dificultades para

26. Esto aconteció no sólo a países en vías de desarrollo. España usufructuó su imperio y, sin embargo, sus riquezas no las utilizó para establecer las bases de un desarrollo económico autosostenido.

27. W.A. Lewis, *Growth and Fluctuation 1870-1913*, Allen and Unwin, 1978 p.200.

iniciar un proceso industrial sin contar con un mercado nacional importante.²⁸ El excedente que generó el modelo agroexportador tampoco se canalizó ni a la industrialización hacia adentro, ya que los mercados centroamericanos, aun cuando en expansión, eran muy reducidos, ni al mejoramiento de la productividad de la agricultura para el mercado local. El grupo social agroexportador no estaba interesado ni en lo uno ni en lo otro. Es más, le atemorizaba el posible efecto de dichas medidas en la oferta de trabajo, en el nivel de salarios y en el aumento del precio de los bienes manufacturados localmente.²⁹ Así, la clase exportadora consideró que la mejor manera de proteger sus intereses consistía en poner todos los huevos en un solo canasto: el modelo agroexportador; esa clase percibía otras posibilidades, pero no correspondían a sus intereses.

28. W.A. Lewis indica que "it is hard to begin industrialization by exporting manufactures" (*The Evolution...*, p. 10) y A. Hirschman por su parte, afirma que "It would be unrealistic to expect an industry to become an exporter before it has truly taken root in the country through a variety of the more obvious backward linkage investment" (*The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America*, *Quarterly Journal of Economics*, feb. 1968, p. 26).

29. Esto significó que las posibilidades de "backward linkages" no solo eran escasas desde el punto de vista económico, sino también encontraban oposición política de parte de los agroexportadores (A. Hirschman: *The Political Economy...*, p. 17). En otras palabras, en el caso de Centroamérica los agroexportadores percibían que tanto los "backward linkages" (debido al efecto en el precio de los insumos), como los "forward linkages" (debido al tamaño reducido del mercado local), resultarían más en obstáculo que un factor positivo para el desarrollo económico. Este es un caso particular de la situación general contemplada por A. Hirschman: "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", *Economic Development and Cultural Change*, Supplement 1977, p. 88-89.

Esta situación cambió sustancialmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando en la década de los años 50 Centroamérica comenzó un proceso de ISI, el cual ya se había iniciado en varios países latinoamericanos a raíz de la crisis de los años 30.³⁰ La clase política y económicamente dominante –el grupo agroexportador– acepta la ISI y el programa de integración regional, aun cuando podría verse perjudicada desde diferentes puntos de vista: (i) El excedente de la actividad agroexportadora se contraería, ya que el costo de los insumos, antes importados y ahora producidos localmente, aumentarían dada la protección arancelaria y la pequeñez del mercado. (ii) Surgiría el riesgo de propiciar la formación de un nuevo grupo social –la burguesía industrial–, la cual bien podría disputar la hegemonía del control y ejercicio del poder. (iii) Los requerimientos de trabajo del proceso de industrialización podrían ocasionar aumentos en el nivel de salarios. Sin embargo, estos peligros y riesgos eran, en efecto, más aparentes que reales. (i) La industrialización no fue obra de un nuevo grupo social, sino principalmente de la misma clase agroexportadora. Fue ella la que utilizó parte de su excedente, de sus recursos financieros y de su capacidad empresarial para crear el nuevo sector industrial; no se formó un nuevo grupo social competidor, sino que fue el mismo grupo agroexportador quien procedió a diversificar su cartera de inversiones. Por ello se afirma que "la imagen de fracciones terratenientes versus grupos industriales, como clases en pugna contradictoria no corresponde a la realidad centroameri-

30. Carlos F. Díaz-Alejandro: "Latin America in Depression, 1929-1939" en Mark Gersovitz et al. (eds.), *The Theory and Experience of Economic Development, Essays in Honor of Sir W. Arthur Lewis, Allen and Unwin, 1982.*

cana".³¹ Así, la ISI en Centroamérica respondía a una política deliberada³² basada en los intereses del grupo dominante e impulsada también por funcionarios internacionales (CEPAL) y técnicos nacionales.³³ (ii) La posible reducción del excedente de las actividades agroexportadoras podía ser compensada con las utilidades obtenidas en el sector industrial.³⁴ (iii) El crecimiento demográfico, el grado de desempleo abierto y de subempleo y las medidas adoptadas para subsidiar el costo del capital³⁵ garantizaban que difícilmente el nivel general de salarios aumentaría como consecuencia de la ISI.

-
31. Edelberto Torres-Rivas y Vinicio González: "...Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, set-dic. 1972, p. 16. El primero de estos autores afirma también que "el tránsito de la burguesía rural dominante a burguesía comercial-industrial es largo y demorado pero, sobre todo, sin contradicciones como una clase competidora", *Síntesis histórica...*, p. 118. Sin embargo, un punto de vista contrario se encuentra en Miguel A. Murillo: "El núcleo de contradicciones del proceso integracionista centroamericano", *Estudios Sociales Centroamericanos*, en-abr., 1972.
 32. A. Hirschman (*The Political Economy...*, p. 5) señala cuatro causas de la ISI: dificultades de abastecimiento debido a guerras, problemas de balanza de pagos, ampliación del mercado local y políticas deliberadas; en Centroamérica la última fue la causa fundamental.
 33. Isaac Cohen, *Regional Integration in Central America*, Lexington Books, 1972.
 34. Esta no fue la opinión del grupo agroexportador de Costa Rica, el cual logró bloquear, en un comienzo, la participación de este país en el proceso de integración regional. Los argumentos esgrimidos y su refutación se encuentran en Jorge Borbón y Raúl Hess. Costa Rica y la Integración Económica de Centroamérica. ANFE. *Serie Problemas Nacionales* No. 12, 1961.
 35. Entre ellas, valga mencionar: tasas de interés subsidiadas, exoneración de impuestos de importación para bienes de capital, exenciones del impuesto sobre la renta cuando las utilidades se reinvierten en bienes de capital y sistemas preferenciales de depreciación.

Aún queda por explicar por qué el grupo agroexportador que durante décadas se había opuesto a diversificar sus inversiones, decidió proceder a hacerlo a partir de 1950. La tesis avanzada de Lizano se basa en la hipótesis de que la burguesía agroexportadora se cansó de estar sometida al riesgo y a la incertidumbre de los mercados internacionales, sobre los cuales no tenía ninguna influencia, y buscó refugio en un mercado regional relativamente cautivo, el cual sí podía controlar políticamente. No se trataba de abandonar las actividades agroexportadoras, sino de complementarlas con la ISI, lo cual permitiría extraer un nuevo excedente del consumidor centroamericano.³⁶

Ahora bien, ¿cuáles han sido las consecuencias sociales y políticas de la inserción de los países centroamericanos en la economía internacional? En efecto, el crecimiento económico, es decir la producción de ciertos bienes (café, banano), si bien no determina por sí mismo el acontecer socio-político, sí imprime al proceso características propias.³⁷

Al respecto, es necesario señalar algunos aspectos concretos.

a. El funcionamiento del modelo agroexportador en Centroamérica no propició la formación de una oligarquía terrateniente, cuyo interés, prestigio y poder se centraría en la posesión de la tierra y en la obtención de rentas (alquiler) de la producción agrícola para el mercado local. Más bien surgió una burguesía agrícola, cuyo interés, prestigio y poder se centraba en el aumento de la productividad, el

36. Eduardo Lizano: "Integración Económica e Ideologías sobre el Desarrollo", *Revista Mexicana de Sociología*, abr.-jun. 1980.

37. A. Hirschman: "A Generalized Linkage Approach...", p. 98.

mejoramiento tecnológico y la adopción de nuevas técnicas para acrecentar el excedente y acelerar la acumulación de capital. Centro- américa ha llegado a alcanzar niveles de producción por hectárea, en café, banano y algodón, muy elevados desde el punto de vista internacional.

b. Como se indicó en la sección anterior de este trabajo, el factor más importante para asegurar el surgimiento y el fortalecimiento de la burguesía agrícola fue el control de la tierra y la disponibilidad del trabajo. Este proceso doloroso y complejo fue diferente en cada país. En algunos casos (El Salvador, Guatemala), condujo a una proletarización de las masas agrarias al pasar de la economía de subsistencia a la producción para la exportación, o a la formación de una clase de pequeños propietarios agrarios (Costa Rica) que producían bienes de exportación y, a la vez, vendían parte de su trabajo a las fincas grandes.

c. La participación extranjera en la propiedad de los medios de producción ha sido muy importante, pero ha variado según la actividad. En el caso del banano, la empresa extranjera de propietarios ausentistas ha dominado tradicionalmente esta actividad; se ha tratado de verdaderos enclaves en los países (Costa Rica, Honduras, Guatemala). En relación con el café, la producción se desarrolló de manera diferente, ya que los propietarios nacionales representaron el papel principal, si bien familias extranjeras tuvieron un desempeño significativo en Guatemala, El Salvador y, en menor proporción, en Costa Rica; pero se trató de extranjeros que se radicaron en los países centroamericanos y se integraron social y políticamente a sus comunidades. La incorporación posterior de nuevos productos agro-

pecuarios de exportación (algodón, azúcar, carne de vacuno) estuvo principalmente en manos de empresarios centroamericanos. Los extranjeros, por su parte, participaron activamente en las actividades de comercialización y de financiamiento de las actividades de exportación.

d. Los grupos agroexportadores, tanto nacionales como extranjeros, requirieron el control político para promover sus intereses, salvaguardar su prestigio y ejercer el poder. Para ello se han utilizado diversos procedimientos: desde la simple imposición (compañías bananeras en Honduras) y las componendas a través de partidos políticos (Costa Rica), hasta acuerdos con las fuerzas armadas (El Salvador, Guatemala). De esta manera el Estado ha llegado a ser, en buena medida, un instrumento al servicio de los intereses agroexportadores, y la política gubernamental se orientó en mucho, a proteger y propiciar esos intereses, mediante el mantenimiento del orden, el derecho de la propiedad, la construcción de infraestructura y la política de libre cambio.

e. El modelo agroexportador no llevó a la formación de organizaciones laborales, salvo en el caso de los enclaves bananeros que fueron la cuna de los principales sindicatos de la región. Los trabajadores, en realidad, no lograron organizarse para tratar de mejorar su participación en la distribución del ingreso nacional. Realmente surgió un sistema que permitió a la burguesía agrícola resolver satisfactoriamente, aunque de manera temporal, el problema de cómo generar y distribuir el excedente y de cómo acelerar el proceso de acumulación de capital. El sistema se caracterizó por el equilibrio de

explotación,³⁸ la marginalización social y la carencia de participación política de una elevada proporción de la población. Sin embargo, debe señalarse que, durante la crisis de los años 30, no solo hubo revueltas campesinas (El Salvador), sino también, en algunos países como Costa Rica, comenzó la formación de sindicatos, se gestaron importantes huelgas bananeras y se fundó el Partido Comunista.

f. La situación cambió drásticamente con el proceso de ISI y el programa de integración económica regional, iniciados en la década de los años 50. Se abría así otra opción a la burguesía agroexportadora, al complementarse el proceso de generación del excedente y de la acumulación de capital con la explotación del mercado nacional y regional. El grupo agroexportador amplió sus actividades al canalizar parte de su excedente al sector industrial y así dispuso de dos fuentes de acumulación. Sin embargo, los dos factores dinámicos del Mercado Común Centroamericano (MCCA) tendieron a agotarse hacia la mitad de la década de los años 70: las oportunidades adicionales de inversión y la protección del mercado regional de la competencia externa. En efecto, las nuevas oportunidades de inversión provenían de tres fuentes: la sustitución de importaciones, el reemplazo de la producción artesanal por producción fabril de empresas "grandes" y la expansión del mercado interno, consecuencia del

38. Eduardo Lizano, *El Mercado Común y la Distribución del Ingreso*, EDUCA, 1970, p. 146-148. El excedente se generaba gracias a bajos salarios y a la concentración de la propiedad, no había necesidad de reinvertir el excedente para ampliar el mercado nacional, porque podía invertirse en el extranjero, así la tasa de rentabilidad dependía del grado de explotación interna y de las condiciones del mercado financiero externo.

aumento de las exportaciones tradicionales al mercado internacional.

Los dos primeros factores tendieron a su límite,³⁹ y el tercero perdió dinamismo, debido a la crisis internacional.⁴⁰ En cuanto a la protección del mercado, resultó ser muy precaria. Esto, por dos motivos: primero, los inversionistas extranjeros lograron, una y otra vez, saltar la barrera proteccionista y establecer nuevas empresas dentro del mercado regional⁴¹ o bien procedieron a comprar empresas ya establecidas, propiedad de inversionistas locales y, segundo, los conflictos entre los grupos industriales centroamericanos afloraron como resultado de la competencia intrarregional. Así, la rentabilidad de las inversiones regionales, objetivo primordial de la ISI y del programa de integración, no resultó tan elevada como se había previsto y se desvaneció en el transcurso del tiempo.

La evolución de la ISI y del programa de integración económica ha obligado a la burguesía agroexportadora cum industrial a buscar otra salida. Esta se ha centrado en negociar con los inversionistas

39. En el planteamiento de la CEPAL sobre la integración económica, se supone que la sustitución de importaciones no se agotaría, por cuanto el proceso de ampliación del mercado regional proseguiría ininterrumpidamente mediante la incorporación de otros países o mediante acuerdos entre los diferentes esquemas de integración.

40. Este factor fue decisivo. Realmente la integración avanzó en tanto las exportaciones tradicionales (café, banano, algodón, azúcar, carne de vacuno) tuvieron un comportamiento (cantidad y precio) satisfactorio. Se estableció una relación dinámica entre exportaciones tradicionales e integració; ésta dependía de aquéllas, ya que el mercado regional no llegó a alcanzar una dimensión suficiente para generar por sí solo un crecimiento autosostenido.

41. El MCCA nunca pudo establecer un estatuto para regular la inversión extranjera en la región.

extranjeros la cesión de una parte del mercado regional a cambio del apoyo necesario (asistencia técnica, financiera y acceso a mercados) para promover la exportación de productos industriales fuera del MCCA.⁴² De esta manera, se logró diversificar aún más la cartera de inversiones del grupo social dominante: actividades agroexportadoras, ISI y exportaciones de productos notradicionales fuera del MCCA, además de la inversión tradicional de una parte del excedente en el extranjero. Así, la burguesía aseguró para sí diferentes tipos de renta: la proveniente del control de la tierra (Ricardo), la del aprovechamiento de las ventajas comparativas (exportaciones fuera del MCCA), las originadas en el proteccionismo arancelario (Hamilton) y en el cambio tecnológico, consecuencia de la sustitución de la producción artesanal por la producción fabril (Schumpeter).⁴³ Además, disfrutaba de la renta financiera, al invertir una parte del excedente fuera de Centroamérica. La clase social dominante encontraba así una válvula de escape sin necesidad de resolver el conflicto entre los grupos burgueses industriales centroamericanos y sin tener que proceder a adoptar una política de redistribución del ingreso nacional para aumentar la demanda interna.

g. Las consecuencias sociales y políticas de la ISI y del programa de integración, así como de la bonanza generalizada de la economía internacional en el período 1950-1975, fueron, hasta cierto punto, inesperadas.

42. Eduardo Lizano. *Escritos sobre Integración Económica*, Editorial Costa Rica, 1982, p. 53.

43. Clark W. Reynolds. *¿Fissures in the Volcano?: Central American Economic Prospects*, mimeo., 1976.

- El proceso de proletarización urbana se acentuó marcadamente, debido, primero, a la transformación de artesanos (productores independientes) en obreros fabriles y, segundo, a la inmigración de trabajadores rurales a las ciudades a laborar en las fábricas y servicios urbanos.
- Se dio un crecimiento muy acelerado de las clases medias profesionales y burocráticas. Esto se originó en el aumento del tamaño del Estado, tanto al diversificar sus funciones (promoción del crecimiento económico) como al absorber empleo, ante la incapacidad del sector privado de generar suficientes oportunidades de trabajo. Por otra parte, la industrialización y la urbanización también requirieron más empleo de cuello blanco para administrar las empresas productoras de bienes industriales y de servicios (financieros, transportes, seguros).
- Los militares ya no son solo como guardianes del status quo sino como nuevos actores deseosos de participar también en la distribución del excedente y en el proceso de la acumulación del capital. Quizás el caso más típico al respecto es el de la familia Somoza en Nicaragua, pero igual fenómeno se da también en Guatemala y El Salvador.

Factores externos de dos tipos vinieron a añadirse a esta situación. Primero, el trasiego de ideas, gracias al mejoramiento de los medios de comunicación social, relacionadas con tópicos tales como los derechos humanos, la participación política, las formas diversas de organización social, el concepto de desarrollo integral, la relación indisoluble entre desarrollo económico, progreso social y democracia: todo ello fue permeando, lenta pero seguramente, el

ambiente. La iglesia y los intelectuales tuvieron un papel destacado en el proceso de difusión de estas ideas. Segundo, la crisis económica internacional, que partir del primer aumento del precio del petróleo, ha conducido a los cinco países centroamericanos al estancamiento y al retroceso económicos.⁴⁴ Esto ha reducido las esperanzas de mejoramiento que habían sido alentadas por 25 años de crecimiento económico ininterrumpido y ha exacerbado la percepción de las desigualdades. En épocas de bonanza económica las desigualdades pueden ser aceptadas con mayor facilidad y hacerse más llevaderas, sin presiones sociales o perturbaciones políticas, aun cuando se profundicen, porque el progreso permite atender parcialmente las demandas de todos los grupos sociales, de manera que aun entre los más desposeídos hay esperanza.⁴⁵

44. "...Se ha registrado una progresiva desaceleración, hasta llegar en 1982 a tasas negativas en cada uno de los países. Esta situación no encuentra precedente en el período de posguerra, por su duración, intensidad y características peculiares. Basta señalar que tras treinta años de expansión en el ingreso por habitante de los cinco países, con interrupciones solo esporádicas, se registra un desplome generalizado en el último quinquenio", CEPAL, *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances, consecuencias*, E/CEPAL/MEX/1983/R.3, p. 19.

45. Este es el "tunnel effect" de Hirschman, por lo que este autor no debería sorprenderse de su funcionamiento ("The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants" en su obra *Essays in Transpassing, Economics to politics and beyond*, Cambridge Univ. Press, 1981, p. 130). Sin embargo, debe tenerse presente que las presiones y reivindicaciones de los grupos sociales, especialmente las de los grupos de clase media, se multiplican en las épocas de rápido crecimiento económico, por cuanto es más fácil satisfacerlas, aun cuando sea parcialmente; por el contrario, en épocas de crisis, el espectro del desempleo sirve de freno a las aspiraciones de esos grupos.

Todo lo anterior ha alentado a diferentes grupos sociales –proletariado urbano, clases medias, militares– a pretender aumentar su participación en la distribución del ingreso nacional y en el proceso de la toma de decisiones políticas. La reacción de la clase dominante ha sido en dos sentidos: de una parte, cortejar a ciertos grupos de la clase media y de los militares a fin de buscar su apoyo mediante alianzas políticas y alguna participación en el excedente, sin llegar al populismo para manipular las masas urbanas, y, de otra parte, acrecentar el carácter represivo del Estado, con lo cual se han polarizado las posiciones y profundizado aún más las desigualdades seculares. El uso de la violencia como medio de incorporación y de participación en la vida económica, social y política se ha planteado como una de las opciones reales, quizás la única en el caso de algunas comunidades centroamericanas.⁴⁶ Se ha pasado de una situación caracterizada por disputas entre facciones de la clase dominante, a una de un abierto conflicto entre diferentes clases sociales.⁴⁷ No es de extrañar, pues, que, "a comienzos de la década de los ochenta, la región se encuentra simultáneamente en la más profunda depresión económica y en la mayor convulsión política de los últimos cincuenta años".⁴⁸ Así, la crisis actual de Centroamérica es consecuencia, tanto de elementos surgidos del propio status quo que tienen su origen en la explotación económica y la marginalidad social, como de factores relacionados con la evolución de la economía internacional, la cual, algunas veces, ha promovido el crecimiento económico y, otras, lo ha obstaculizado.

46. Torres-Rivas, *Crisis del Poder...*, p. 97.

47. Torres-Rivas, *Crisis del Poder...*, p. 88.

48. CEPAL, *La crisis en Centroamérica...*, p. 1.

IV

Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas de la situación centroamericana? Toda comunidad, como es bien sabido, evoluciona a través de los conflictos y las contradicciones. La lucha por el poder y por controlar aquello que en diversas épocas es fuente del poder (tierra, agua, armas, finanzas, conocimiento), con el propósito de imponer ideas y proteger intereses, es una de las características esenciales de la historia humana. Los intentos de unos grupos de la sociedad por explotar económicamente y por marginalizar políticamente a otros grupos continuarán ininterrumpidamente.⁴⁹ Centroamérica no es una excepción. Lo realmente lamentable, en el caso centroamericano, es que la situación haya evolucionado en forma tal, que los conflictos y las contradicciones, tanto los originados en el status quo como aquellos otros surgidos del crecimiento económico, no se resuelvan en forma civilizada, valga decir, mediante el diálogo y la participación, la negociación y la concesión. Más bien la posposición secular de la solución de importantes problemas y la represión creciente han agudizado las desigualdades y han polarizado las posiciones de los grupos sociales, dejando, paulatinamente, la violencia casi como el único procedimiento para tratar de encontrar una salida al proceso de cambio social.

Es importante recordar que, dadas las circunstancias y vistas las características de la evolución de Centroamérica, el haber desembocado en una situación tan calamitosa y precaria, realmente dra-

49. John E. Roemer: "Exploitation, Alternatives and Socialism", *Economic Journal*, marzo 1982.

mática si se toma en cuenta el costo cotidiano en términos de vidas, no debería, por lo demás, sorprender. El resultado obtenido y la situación creada eran, en gran medida, previsibles. Así lo sugieren los planteamientos hechos por los pensadores escoceses e ingleses desde el siglo XVIII y el siglo XIX; ellos explicaron cómo las desigualdades económicas extremas y la opresión política persistente no eran suelo fértil para que el proceso (económico, político, cultural) pudiera florecer.⁵⁰

Dos consideraciones metodológicas son necesarias antes de abordar directamente el tema de las perspectivas:

a. La situación dramática que vive hoy en día Centroamérica es hartamente compleja. En ella se encuentran íntimamente entrelazados factores de muy diversa índole, lo cual invalidaría cualquier intento de llevar a cabo un análisis basado en un solo punto de vista, sea político, económico o sociológico. En realidad, como indica Myrdal, "*there are no economic problems, there are simply problems, and there are complex*"; lo importante es lograr determinar los factores relevantes para analizar un problema dado.⁵¹ Esto plantea entonces la necesidad de enfocar

50. A. Smith indicaba "No society can be flourishing and happy of which the far greater part of the members are poor and miserable" (*Wealth of Nations*, Glasgow edition, vol. I, p. 96); D. Hume, por su parte afirmaba: "A too great disproportion among the citizens weakens any state... where the riches are in few hands, there must enjoy all the power, and will readily conspire to lay the whole burden on the poor" (*Of Commerce*) y un siglo después, J.E. Cairnes decía "...the rich will be growing richer; and the poor, at least relatively, poorer. It seems to me... that these are not conditions which furnish a solid basis for a progressive state" (*Leading Principles of Political Economy*, p. 340).

51. Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty*, Pen-

la situación multidisciplinariamente, es decir, recurrir a diversas especialidades. Reconocido lo anterior, es necesario, sin embargo, ser cauteloso y no esperar resultados y conclusiones claras y precisas aun del trabajo interdisciplinario.⁵²

b. Igualmente, debe evitarse la trampa del determinismo histórico. Poppert ha puesto en guardia sobre la imposibilidad de una historia teórica, por lo cual no es posible establecer leyes del desarrollo histórico que sirvan de fundamento para hacer profecías o previsiones.⁵³ No hay leyes de desarrollo histórico que hayan condenado a Centroamérica ni a la paz, ni a la guerra; ni al progreso, ni al estancamiento.

El análisis de las perspectivas no puede, por consiguiente, pretender aprehender la complejidad de la realidad en su totalidad, ni tampoco prever el

Books, 1970, p. 30, ya antes A. Marshall había reconocido que "social phenomena acting and reacting on one another, they cannot rightly be understood apart..." (*Principles*, 8th. ed. Macmillan, p. 771).

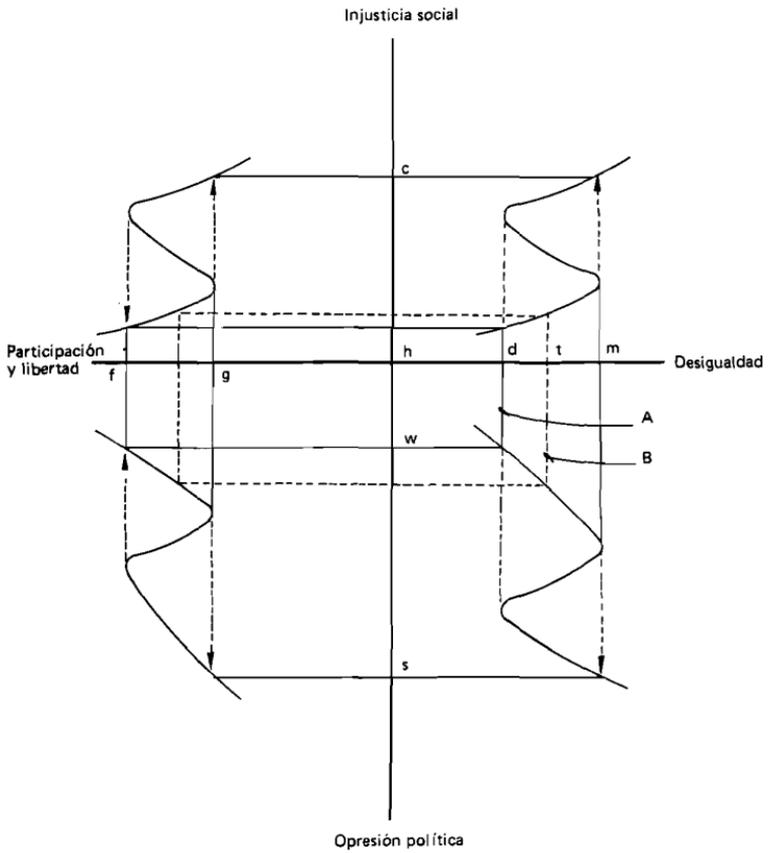
52. "...economic causes are intermingled with others in so many different ways, that exact scientific reasoning will seldom bring us very far on the way to the conclusion for which we are seeking...", A. Marshall, *Principles*, 8th. ed. Macmillan, p. 779. Leontief también tiene dudas sobre las posibilidades de la labor interdisciplinaria: "one of the most serious errors committed by some of the contemporary proponents of the doctrine of unity of science and many promoters of interdisciplinary co-operation is that they forget that the ideal age is not yet here. Far from being members of a well-integrated family of sciences, the individual disciplines still retain for the most part their sovereignty". Note on the pluralistic interpretation of history and the problem of interdisciplinary co-operation, en su obra *Essays Economics*. vol. 1, Basil Blackwell, 1966, p. 11.
53. Karl R. Popper, *The Poverty of Historicism*, Routledge and Kegan Paul, 1957.

desenvolvimiento futuro, con base en pretendidas leyes de desarrollo histórico. Debe procederse con mayor cautela y humildad. Asimismo, hay que evitar la discusión acerca de lo que debería ser el futuro de Centroamérica; al respecto existe una amplia gama de utopías para que cada quien pueda escoger. Baste señalar un objetivo de carácter general, sobre el cual no es difícil establecer un consenso general, a saber: promover el mejoramiento material de la población y reducir sustancialmente las desigualdades económicas flagrantes de la actualidad, así como establecer procedimientos para dirimir los conflictos sociales que inevitablemente surgen en toda comunidad humana, de manera democrática (participación, diálogo, negociación, concesión). No se pretende alcanzar ninguna utopía, sino crear una sociedad que permita una existencia humana digna, como lo han podido hacer muchas otras comunidades en otras latitudes.

En el gráfico 3 se trata de mostrar la relación entre algunas de las principales variables.⁵⁴ Partiendo de la situación en el cuadrante injusticia/ desigualdad, se observa que al aumentar la desigualdad —al pasar de *d* a *t* la injusticia y la opresión se acentúan y la participación disminuye. Se pasa así de la situación A a la situación B. Llega un momento, sin embargo, en que la desigualdad y la falta de participación alcanzan un nivel tal —las posiciones *m* y *g*— que la opresión y la injusticia dan un salto (¿catástrofe negativa?) respectivamente a las posiciones *s* y *c*. La opresión y la injusticia se multiplican. Si la pugna, "civilizada" o no, logra disminuir la desigualdad y aumentar la participa-

54. Esta idea fue sugerida originalmente por Jorge Ml. Dengo y la formalización gráfica fue hecha posteriormente por Luis René Cáceres, basada en la teoría de las catástrofes.

GRAFICO 3



ción en la comunidad, entonces la opresión y la injusticia también tienden a reducirse. Al comienzo el proceso es lento, pero, al alcanzar la desigualdad el punto d y la participación el punto f, ocurre otro salto (¿catástrofe positiva?), y la opresión pasa rápidamente de s a w, y la injusticia de c a h.

Tres observaciones son importantes: (i) La situación A es la deseable y, por consiguiente, la que debería tratar de alcanzarse. En efecto, en ella la libertad y la participación son relativamente abundantes, mientras que la injusticia, la desigualdad y la opresión son reducidas, (ii) Las relaciones recíprocas entre las variables están muy lejos de ser lineales; por el contrario, abundan los "saltos", las "tierras de nadie" y las "sorpresas" ("*fuzzy sets*"), de manera que los procesos no son ni suaves ni determinísticos. (iii) Siempre habrá fuerzas que tiendan a obstaculizar el proceso para alcanzar la situación A, o bien para alejarse de esa posición; en otras palabras, siempre habrá oposición al progreso.

En lo que sigue se analizarán algunos factores, cuya incidencia en la evolución de la situación centroamericana será importante:

1. Los conflictos entre los grupos sociales continuarán desarrollándose y determinarán, en mucho, las perspectivas centroamericanas. En esencia, el problema consiste en la disputa por la distribución del excedente que se genera en cada país. Algunos de estos conflictos ameritan mencionarse específicamente.

- Entre los grupos sociales urbanos y los rurales, independientemente del nivel de ingreso, se mantendrá un conflicto permanente. Este se lleva a cabo, principalmente, mediante la manipulación de los precios la cual perjudica frecuen-

temente los bienes producidos en las zonas rurales (alimentos, materias primas agrícolas) y favorece los bienes producidos en las zonas urbanas, en la mayoría productos industriales; además, el gasto público y, en general, la política gubernamental están sesgados en favor de la zona urbana. Así se atraen factores de la producción (recursos humanos, ahorro, capacidad empresarial) del campo a la ciudad.⁵⁵

- La disputa entre los trabajadores de la ciudad y los trabajadores del campo, como parte de la lucha mencionada en el párrafo anterior, persistirá. En efecto, los intereses de los primeros los llevan a buscar que el precio de los bienes manufacturados sea lo más alto posible para aumentar los salarios y el empleo urbanos, lo cual, a la vez, perjudicaría el ingreso de los trabajadores rurales; por la misma razón, estos últimos tratan de que los precios de los productos agrícolas sean elevados para mejorar las remuneraciones y el empleo rurales; pero ello perjudicaría la situación de los trabajadores urbanos.
- Existe un conflicto de interés entre los grupos sociales (empresarios y trabajadores) que viven al amparo del proteccionismo arancelario (agricultura para el mercado local, ISI) y aquellos otros orientados al mercado internacional (agroexportadores tradicionales, exportadores de productos no tradicionales). Los agroexportadores se opusieron durante décadas a la prolife-

55. "Poor countries could have raised income per person since 1945 much faster than they did, if allocative urban bias had been reduced", Michael Lipton, *Why Poor People stay Poor, Urban bias in World Development*, Australian National Univ. Press, 1977, p. 70.

ración de actividades productivas al amparo del proteccionismo, especialmente la ISI. Ella ocasionaría, efectivamente, aumentos en los costos de producción (alimentos y salarios, así como materias primas agrícolas e insumos industriales) de los bienes agrícolas de exportación. La situación ha cambiado, como se indicó anteriormente, puesto que se ha desarrollado una gran coincidencia de intereses entre los agroexportadores y los industriales, ya que en la realidad puede hablarse de un mismo grupo social. No ha sucedido así en lo que se refiere a la agricultura para el mercado local, respecto a la cual el conflicto de intereses persiste. El grupo agroexportador ha diversificado sus actividades en varias direcciones: ISI, nuevos productos agrícolas de exportación (algodón, azúcar, carne de vacuno) y, recientemente, exportaciones no tradicionales, pero no ha dedicado ni esfuerzo, ni recursos a la agricultura para el mercado local (maíz, frijoles).

- Conforme se promueva la exportación de productos industriales fuera de Centroamérica, puede surgir un conflicto entre este grupo de industriales y el otro dedicado a la ISI. El primero de estos grupos, para poder ser competitivo fuera de Centroamérica, necesita adquirir sus materias primas y productos intermedios a precios internacionales; por su parte, el segundo difícilmente puede aceptar esto. Sin embargo, el conflicto entre ambos grupos bien podría no presentarse si la exportación de bienes industriales se llevara a cabo utilizando como base las empresas industriales que abastecen el MCCA, de manera que el mercado centroamericano relativamente cau-

tivo permitiría cubrir los costos fijos y, así, la exportación fuera de Centroamérica podría hacerse al costo marginal.

- Los grupos de clase media desean obtener una parte en la distribución del ingreso que les permita imitar, al menos parcialmente, las pautas de consumo y el modo de vida de los grupos de altos ingresos. En el tanto logre este objetivo, no habría conflicto de intereses con los grupos dominantes, sino más bien una alianza política entre ambos grupos; pero sí existiría conflicto con los grupos de bajos ingresos, en los cuales la clase media vería un competidor en la distribución del ingreso nacional. La situación sería a la inversa si la clase media no pudiera alcanzar su objetivo. En este caso, entraría en conflicto abierto con los grupos dominantes y buscaría el apoyo político de los grupos de bajos ingresos.
- Los militares en Centroamérica, con excepción de Costa Rica, desean obtener cierta participación en la distribución del ingreso, a través del gasto público: salarios, creación de empleo y adquisición de armamentos, todo ello indispensable para mantener el orden y ejercer la represión. Esto abre la posibilidad de un conflicto de intereses con los grupos de ingresos medios y bajos, los cuales obtienen también ingresos provenientes del gasto público. Por otra parte, en la actualidad, los militares también aspiran a participar en el excedente, no solo en forma directa (presupuesto nacional), sino indirectamente (propiedad de los medios de producción). Esto crea la posibilidad de conflictos con los grupos dominantes, los cuales, sin embargo, están dispuestos a ceder un tanto a cambio de que

los militares se hagan cargo de mantener el status quo.

Esta amplia gama de conflictos, disputas y escisiones se dan simultáneamente en diferente grado. Algunos de ellos encuentran una salida rápida, otros quedan latentes por largos períodos, y el forcejeo perdura. Algunas veces las "victorias" son pírricas, ya que el grupo "vencido" logra, al poco tiempo, la adopción de medidas compensatorias. En la evolución de la situación es común la tendencia a que unos grupos sociales instrumentalicen a otros. Es interesante señalar dos ejemplos: primero, la manera como los grupos dominantes utilizan la distribución del ingreso para asegurarse el apoyo político de las clases medias y la protección de los grupos militares y, segundo, la forma como los agricultores grandes utilizan a los finqueros pequeños para reivindicar aumentos de precios con base en los costos unitarios de estos últimos, lo cual incrementa las utilidades de los grandes agricultores, cuyos costos unitarios son generalmente inferiores a los de los pequeños; así, la existencia de los finqueros pequeños, su apoyo y protección, resulta ser en realidad una inversión altamente remunerativa para los agricultores grandes.

2. Dentro de la lucha de intereses, el control del Estado representa un papel de primordial importancia. Los grupos dominantes siempre han encontrado en el control del Estado un instrumento propicio para ejercer el control del poder, tanto económico como político. En épocas pasadas, ya se mencionó cómo el Estado había adoptado medidas para facilitar el control de la tierra y la disponibilidad de trabajo. En los tiempos contemporáneos esto ha continuado, el Estado toma medidas para mantener el

"orden" aún por medio de la represión. Otros aspectos de la acción estatal también tienen el mismo objetivo, por ejemplo: las obras de infraestructura (energía, caminos y carreteras) que disminuyen los costos de producción; los gastos en salud y educación técnica que mejoran la disponibilidad del trabajo; la política de impuestos, aranceles aduaneros y subsidios que tiende a ayudar a los grupos dominantes; la política de socializar las pérdidas de las empresas privadas (las instituciones bancarias y financieras estatales asumen las pérdidas de empresas privadas en dificultades financieras o las compran) y de privatizar las ganancias (una carga tributaria relativamente reducida). Así podrían seguirse enumerando medidas tomadas por el Estado, que no buscan el bien común abstracto o el bienestar general de la comunidad, sino más bien responden a los intereses de la clase dominante. En algunas circunstancias, la burocracia y los técnicos estatales han dado muestras de cierta autonomía y margen de maniobra, pero esto ha sido la excepción más que la regla.⁵⁶

3. Los recursos naturales con que cuenta Centroamérica, pueden permitir, en el largo plazo, alcanzar un nivel de vida aceptable para toda la

56. Aún el capitalismo estatal, puesto de moda con la creación de corporaciones estatales de inversión, copiadas de otros países como NAFIM de México y CORFO de Chile, no presenta necesariamente conflicto de interés con el grupo dominante. En efecto, el costo de las empresas promovidas por el Estado que fracasan es sufragado por toda la comunidad (presupuesto nacional), y las que tengan éxito se traspasan a empresarios privados. Así, estas corporaciones, son en realidad, una manera de reducir el riesgo y los costos del sector privado. Si el Estado no estuviera controlado y al servicio del grupo dominante, la situación sería, evidentemente, diferente.

población. La relación entre los recursos naturales y la población no presenta graves problemas, quizás con la excepción del caso de El Salvador. Algunos de estos recursos no son abundantes, otros si lo son.⁵⁷ Algunos se han explotado en muy poca escala, como los recursos marinos y los minerales. Es más, los problemas técnicos que en la actualidad impiden un adecuado uso de estos recursos, podrían ser resueltos en un futuro previsible.⁵⁸ Sin embargo, debe tenerse presente que las posibilidades de aprovechar estos recursos, por parte de los países centroamericanos, dependen en gran medida del desarrollo tecnológico y de la situación económica de los grandes centros industriales. En efecto, estos dos factores determinan el valor de los recursos al abrir y restringir posibilidades, al crear y eliminar ventajas comparativas. Así, las perspectivas de Centroamérica dependerán, en mucho, de la posibilidad de aprovechar sus recursos naturales y de la eficiencia con que se logre hacerlo.

4. Otro factor que afectaría la evolución de la situación centroamericana es la diversidad de sistemas políticos y económicos que existen simultáneamente en la región. Tradicionalmente, en Centroamérica las dictaduras que habían existido, así como el régimen democrático de Costa Rica, no habían sido deliberadamente expansionistas. Bási-

57. "L'Isthme américain est un des domaines tropicaux les mieux dotés du monde...", Pierre Gourou, *Terres de bonne espérance le monde tropical*, Plon, 1982, p. 325.

58. Andrew M. Kamarck, indica que "... the same characteristics that now hinder the Tropics may then give them advantages over the Temperate Zones..., the Tropics should make tropical agriculture more productive than that of the Temperate Zones", *The Tropics and Economic Development*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1976, p. 90-91.

camente, cada régimen existía dentro de sus fronteras y dejaban existir a los demás. Ahora la situación ha cambiado: primero, la diversidad de sistemas políticos y económicos ha aumentado con el caso nicaragüense; segundo, los regímenes, tanto el burgués represivo como el dictatorial de partido, consideran que su sobrevivencia depende, no solo de la situación interna, sino también, en gran medida, de los acontecimientos que ocurran en los países circunvecinos; y tercero, la experiencia democrática y liberal costarricense representa no un ejemplo a seguir, sino más bien un peligro que debe procurar evitarse. Cómo convivir de manera civilizada en una área geográfica relativamente pequeña, con sistemas económicos y regímenes políticos tan diversos, es un problema que incidirá, a no dudarlo, en la situación centroamericana. ¿Será la única opción una paz armada, garantizada por la presencia permanente de potencias extrarregionales, como es el caso de Europa? ¿O será acaso posible que estos pequeños países centroamericanos logren una convivencia constructiva y fructífera, dentro de una pluralidad de enfoques, de sistemas y de regímenes económicos y políticos? ¿Será posible que el comportamiento de cada actor en este escenario sea suficientemente cauteloso para mantener un equilibrio, al menos precario, entre la necesidad de dar a conocer su propio modelo y la prudencia de evitar "exportarlo" y, menos aún, intentar imponerlo a los demás países de la región? No cabe duda de que la disparidad de sistemas y de regímenes dificulta la coordinación para resolver ciertos problemas regionales y para llevar a cabo ciertos programas conjuntos. Un caso específico se refiere al funcionamiento del MCCA. Ya son conocidas las dificultades prácticamente insolubles que se han presentado en otros esquemas de

integración (Grupo Andino, Comunidad Económica de Africa del Este) a consecuencia de las diferencias económicas y políticas muy marcadas entre sus estados miembros. Al respecto, los países centroamericanos tendrán que aprender cómo llevar adelante un programa de integración económica y proyectos de cooperación regional ante la presencia de una diversidad de sistemas económicos (de mercado, de planificación central, economía mixta) y de regímenes políticos (democracia, dictadura de partido, represión burguesa).

5. Los factores externos, para bien o para mal, tendrán una influencia de primordial importancia en la evolución de la situación centroamericana. Esto, independientemente de la escuela de pensamiento a la cual cada quien se adhiera: dependencia, capitalismo periférico, neomarxismo, neoliberalismo. En efecto, los factores económicos y políticos externos determinarán en mucho, la suerte de estas economías tan pequeñas y tan abiertas. Algunos de estos factores son especialmente importantes.

- El ritmo de crecimiento económico de los países altamente desarrollados. Las posibilidades de aumentar las exportaciones dependen de ello. Asimismo, el grado de apertura de estos países será muy importante, ya que las prácticas proteccionistas vigentes representan un serio obstáculo para aumentar y diversificar las exportaciones centroamericanas.
- El grado de estabilidad económica que muestren las economías de los países altamente desarrollados. La incapacidad que han mostrado estos países para adecuadamente sus economías se trasluce en altas tasas de inflación y de desem-

pleo. Ambos fenómenos perjudican las perspectivas de Centroamérica; la inflación, por cuanto aumenta el precio de las importaciones y eleva las tasas de interés en los mercados financieros internacionales; el desempleo, porque disminuye la demanda interna y, por ende, las importaciones (las exportaciones) de los países desarrollados (subdesarrollados).

- Las facilidades para que los "centros" puedan transferir capital y conocimientos a la periferia. El desarrollo económico de Centroamérica dependerá por muchos años más de recursos financieros y de conocimientos tecnológicos provenientes del exterior, para complementar el esfuerzo interno.
- La naturaleza del desarrollo de la ciencia y de la tecnología. De una parte, valoriza algunos recursos naturales y crea ventajas comparativas; pero, de otra, reduce la utilidad de ciertos recursos naturales y modifica también las ventajas comparativas. Así, el avance de la ciencia y la tecnología abre posibilidades, pero a la vez impone limitaciones.
- Desde el punto de vista político, el aspecto fundamental es si Centroamérica se convertirá en campo de batalla de las grandes potencias. De ser este el caso, las posibilidades de superar problemas actuales se desvanecerían, ya que la polarización interna se agudizaría aún más. Si no se transforma en campo de batalla, Centroamérica formará parte, muy posiblemente, del área de influencia de alguna de las potencias. La forma como esta potencia administre sus relaciones con los países de su área de influencia puede ser

directa (bilateral o regionalmente) o indirecta (encargando a ciertos países la administración de determinada porción del imperio).⁵⁹ Cuál de ambos procedimientos se ponga en práctica tendrá una influencia marcada en Centroamérica, ya que determinará los límites y los grados de libertad que los países disponen para maniobrar. Así, la influencia, tanto la económica como la política, de los "centros" en Centroamérica será positiva algunas veces, contraproducente otras, pero estará siempre presente.

6. Centroamérica por su tamaño y su apertura continuará siendo campo fértil para la discusión y trasiego de ideas relativas a las diversas maneras de promover el desarrollo económico, el progreso social y la participación política. Los intentos permanentes por adoptar y aplicar algunas de estas ideas permearán el ambiente e influirán en la situación centroamericana.

En el campo del desarrollo económico continuará la discusión sobre diversas estrategias, tales como el "goteo" (*"trickle down"*), las necesidades básicas, la pobreza, la revolución verde, la ISI, el funcionamiento correcto del mercado (*"getting prices right"*), así como el papel que ha de desempeñar el mercado y el plan. En el campo social se discutirá acerca de los modelos alternativos de organización, entre ellos los de carácter estatal, colectivo, comunitario e individual, y sobre diversos tipos de propiedad: privada, estatal, colectiva, administrada por los trabajadores (*"labour managed"*), mixta. En

59. Helio Jaguaribe: "Dependencia y Autonomía en América Latina", en Helio Jaguaribe et. al., *La Dependencia Político-Económica de América Latina*, Siglo XXI, 1969.

el campo político proseguirá la discusión de los posibles escenarios, entre ellos, la alternativa democrática pluralista, la dictadura de partido y la dictadura burguesa; el papel del Estado en cada uno de ellos será tema de discusión ininterrumpida.

Así, todas estas ideas y planteamientos económicos, políticos y sociales (además de los nuevos que ciertamente surgirán) con sus modelos, escenarios y estrategias, estarán presentes simultáneamente. Sus adeptos tratarán, con denuedo, de demostrar la bondad, ventaja y superioridad y sus adversarios tratarán, con ahínco, de probar las limitaciones, desventajas e inconvenientes. La discusión sobre opciones, posibilidades y alternativas no será, como no lo ha sido, un asunto exclusivo de académicos, sino que influirá decididamente también en los hombres de acción: líderes políticos, empresariales, laborales o comunales. Al fin y al cabo, parodiando a Keynes, puede afirmarse que todo hombre de acción es esclavo de alguna teoría.

Además de la diversidad de ideas, existe la diversidad de actitudes ante estas ideas. Hay quienes promueven el cambio, otros le tienen temor; hay quienes propician cambios globales, otros se inclinan por avances pequeños ("*peacemeal*"); hay quienes desean el cambio rápido aunque riesgoso, otros prefieren el cambio lento pero seguro; hay quienes aceptan el diálogo y la concesión, otros son intolerantes y luchan por imponer su criterio.

V

Algunos de los temas abordados en las páginas anteriores no tienen aún una explicación suficiente-

mente satisfactoria. Esto plantea y sugiere la necesidad de profundizar la reflexión y de continuar su estudio. A continuación se encuentra una agenda con algunos de los temas principales:

1. Se ha señalado que los países centroamericanos atraviesan una crisis de grandes magnitudes. Sin embargo, asalta la duda de hasta dónde América Central no ha vivido realmente en una crisis permanente. ¿Por qué la crisis actual es un fenómeno que acapara, hoy en día, buena parte de la atención internacional? Varias razones podrían aventurarse: primera, un sistema de telecomunicaciones más eficiente, lleva rápidamente noticias de una parte a otra del mundo; segunda, un mayor interés en los problemas relativos a los derechos humanos; tercera, el hecho de que, por primera vez, haya en la región gobiernos y organizaciones político-militares ideológicamente opuestos a la política oficial de los Estados Unidos; cuarta, el istmo ha llegado a ser una pieza en la estrategia global de las superpotencias en su lucha por la supremacía.

2. Se ha insistido en la importancia de las diferencias en cuanto a la dotación de factores de la producción, principalmente tierra y trabajo. Cabe preguntarse si estas diferencias son, en efecto, tan importantes al tratar de explicar el desarrollo social y político de los países centroamericanos. Bien podría argüirse que la movilidad del factor trabajo de un país a otro y el comercio intrarregional, reducirían la diferencia en el precio de los factores de la producción entre los países. Habría entonces que profundizar para determinar hasta dónde la falta de libre movilidad de los factores y de libre comercio pueden explicar las diferencias en el costo de los

factores y, por ende, algunas de las consecuencias sociales y políticas que se atribuyen a este hecho.

3. Los dos modelos analizados: amplia disponibilidad de tierra con escasez de mano de obra y carencia de tierra con abundancia de trabajo, ambos deberían agotarse en el transcurso del tiempo. Los factores que pospusieron su agotamiento son relativamente bien conocidos: desarrollo tecnológico en la agricultura, industrialización, urbanización y expansión de las actividades del gobierno, además de la emigración. Sin embargo, subsiste una importante laguna en cuanto a determinar la importancia relativa de estos diferentes factores en los países centroamericanos.

4. Centroamérica aprovechó las nuevas oportunidades que le ofrecía la economía internacional de manera muy acentuada especialmente en la segunda mitad del Siglo XIX. Ahora bien, quedan aún tres aspectos importantes sin una respuesta satisfactoria. Primero, ¿cómo se formó en estos países un grupo social interesado en la acumulación de capital y por lo tanto, dispuesto a asumir los riesgos que significaba la inserción en la economía internacional? En efecto, al parecer, posesión de la tierra y el control de la mano de obra no se llevó a cabo con el propósito de aumentar el prestigio, sino con el fin de generar mayores ingresos y acumular capital. Segundo, ¿por qué solo se aprovecharon algunas de las nuevas oportunidades (café) y no la amplia gama de otras posibilidades (manufacturas, diversificación agrícola, servicios) que brindaba la gran expansión que experimentó la economía internacional? ¿fue tan solo resultado de las ventajas comparativas, o hubo otros factores determinantes? Tercero, ¿has-

ta dónde el caso centroamericano corresponde al modelo "*vent for surplus*" de H. Mynt?

5. Después de la Segunda Guerra Mundial comienza el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones (ISI) y en el programa de integración regional (MCCA). Dos puntos no tienen todavía una explicación satisfactoria. En primer lugar, desde el punto de vista sociológico, ¿por qué el grupo social agroexportador permitió la formación de otros grupos sociales -los industriales- que significaban una competencia en la distribución del poder?; ¿se trataba, en realidad, de dos grupos sociales diferentes, o más bien de la transformación y ampliación del primero de ellos? Este tema es importante, ya que podría encerrar la explicación de buena parte de la historia social contemporánea del Istmo. En segundo lugar, desde el punto de vista económico, ¿en qué medida la conducción de la política económica es más difícil y compleja en el caso de un modelo agroexportador que en el de uno donde se combinan las actividades agroexportadoras con la ISI?

6. Al observar la situación económica, social y política de los países centroamericanos, se pueden determinar diferencias sustanciales. En el caso de Costa Rica, el crecimiento económico ha estado vinculado con cierto grado de progreso social y de participación política, mientras que en otros países de la región este no ha sido el caso. Esto plantea varias interrogantes importantes. Habría que ahondar concretamente en dos aspectos: (i) ¿Por qué algunas veces los grupos sociales dominantes tienen la clarividencia de percibir que, en el largo plazo, una mejor distribución del ingreso, una mayor movilidad social y una participación política más activa son

una excelente inversión y por qué, en otros casos, sucede lo contrario, a saber: la concentración del poder económico y la marginación social y política? (ii) Las relaciones recíprocas entre los aspectos económicos, sociales y políticos en el proceso de cambio no están aún suficientemente dilucidadas, a pesar del progreso que se ha logrado hacer en este campo.

La realidad es demasiado compleja para poder entenderla a cabalidad. La historia enseña importantes lecciones para mejor comprender el presente y el futuro, pero tiene evidentes limitaciones por cuanto las circunstancias y los valores se modifican en el transcurso del tiempo. El futuro es indescifrable, porque el hombre es siempre capaz de lo inimaginable, de lo inédito. Cada paso en la historia es en parte previsible y en parte inesperado. La razón debe tomar un lugar destacado al procederse al análisis de las perspectivas, pero el racionalismo no puede elevarse al rango de una ideología;⁶⁰ ha de concederse un amplio margen a los factores fortuitos, a los elementos inesperados.

Centroamérica presenta ciertamente una situación lastimosa, pero a la vez ofrece oportunidades reales a sus habitantes. ¿Logrará resolver sus problemas, al menos parcialmente, para superar la precaria situación actual y ofrecer mejores condiciones de vida a su población? ¿Cuáles son las perspectivas, hacia el final del siglo XX, de estas cinco comunidades pequeñas, pobres, abiertas a una gran influencia y dependencia (económica, cultural, política y tecnológica) externas, caracterizadas además por una profunda desigualdad económica, una violenta represión política y una marcada marginalidad so-

60. Leszek Kolakowski, *El Racionalismo como ideología y ética sin código*, Ediciones Ariel, 1970.

cial? ¿Serán viables estas comunidades? No puede predecirse; sólo el futuro lo dirá. Lo que sí es claro, de una parte, es que un pesimismo exagerado o un optimismo infundado empeorarían la situación en vez de aliviarla y, de otra, que en Centroamérica , como en todos los rincones del planeta, debe tenerse presente que *"nil novi sub sole"*.

**EL MERCADO COMUN
CENTROAMERICANO EN UNA
EPOCA DE TURBULENCIA**

I

INTRODUCCIÓN

El tema que ayer acaparó la atención de quienes se interesaban en el proceso de integración económica en Centroamérica, era el efecto del programa en el desarrollo de la región, en su conjunto, y de cada país participante, en particular. Al respecto, se hicieron múltiples investigaciones, y la bibliografía resultó abundante.¹ El balance es bastante claro: primero, la integración fue la mejor opción que se ofrecía a los países centroamericanos al principio de la década de los cincuentas para acelerar su crecimiento económico;² segundo, si bien todos los

1. Véanse los trabajos citados en SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, INTAL/BID, 1973, tomo I, p. 17, y en Eduardo Lizano y Maritza Huertas, "Bibliografía sobre el Mercado Común Centroamericano", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 24, septiembre-diciembre de 1979, pp. 271-330; además, W. Cline y E. Delgado (comp.), *Economic Integration in Central America*, The Brookings Institution, 1978.
2. Ennio Rodríguez considera que la participación en el MCCA era la mejor de las opciones disponibles en términos de crecimiento, empleo, distribución del ingreso y estabilidad política. "Is Dependency Always Bad? Costa Rica -A Case for Dependent Development", *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 12, núm. 1, diciembre de 1980, pp. 29-34.

países obtuvieron beneficios importantes del proceso, aquellos que mostraban un menor desarrollo relativo, como Honduras, lo hicieron en una proporción menor que los países miembros más avanzados económicamente;³ tercero, la integración ha tenido efectos positivos, como lo fue el de promover el cambio de la estructura de la producción gracias al proceso de industrialización; sin embargo, también se le apuntan efectos negativos, entre ellos: el proteccionismo arancelario excesivo, el acento desmedido en las actividades industriales y un relativo olvido de las agrícolas, la concentración del ingreso y de la riqueza y la transnacionalización de las empresas.⁴

Hoy dos temas bullen en la mente de quienes todavía se interesan en la evolución del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En primer lugar, se plantean las preguntas de cómo ha sido posible que el programa de integración, aún cuando maltrecho y haciendo agua, pueda continuar funcionando,

-
3. "...los cinco países de la región han obtenido beneficios netos del proceso y su crecimiento económico fue mayor dentro del Mercado Común de lo que hubiera resultado fuera de él, aún cuando algunos de los países se beneficiaron relativamente más que otros..." (p. 32), "...en términos absolutos la expansión del producto interno bruto de Honduras resultó inferior a la de los demás" (p. 33), SIECA, *op. cit.* W. Cline y E. Delgado por su parte afirman: "only for the case of Honduras can an unambiguous case be made that the share in gains from integration were low" (p. 112). Sin embargo, estimaciones recientes hechas por otros autores indican cómo también Honduras obtuvo beneficios importantes del programa de integración: Luis René Cáceres y Stephen F. Beninger, "Endogenous Change in an Interregional System of Growth Centers: An Application of the Central American Common Market", *Regional Studies*, vol. 14, 1980, pp. 1-13.
 4. Banco Mundial, *Central America, Special Report on the Common Market*, Report núm. 2325b-CA, septiembre de 1980, y Edelberto Torres, "La integración económica centroamericana y su impacto regional", *Revista Mexicana de Sociología*, 1975, pp. 631-654.

y cómo ha podido resistir los embates de las catástrofes naturales (terremotos en dos países, huracanes en otro) y los efectos de la convulsión política (guerra entre dos países miembros, revolución y violencia en otros dos). En segundo lugar, surge el tema acerca de cuáles son las perspectivas del programa de integración en el futuro inmediato. ¿Es viable? ¿Es acaso conveniente continuar con él?

El primero de estos dos problemas no se analizará en esta oportunidad. Baste recordar que, si bien, por una parte, el programa de integración ha quedado políticamente huérfano, ya que no hay grupos sociales importantes en Centroamérica con poder suficiente para apoyarlo y hacerlo marchar hacia adelante, por otra parte han surgido poderosos intereses que están dispuestos a luchar pertinazmente por evitar la destrucción del MCCA, puesto que de su adecuado funcionamiento depende la sobrevivencia de un sinnúmero de empresas en cada uno de los países miembros. Si avanzar es difícil, retroceder también lo es.⁵ Este artículo dirige la atención más bien hacia el otro de los problemas apuntados, a saber: las perspectivas del MCCA. Está dividido en tres secciones. En la primera, se señalan los principales factores que explican los cambios ocurridos en Centroamérica y se analizan sus efectos en el desenvolvimiento del programa de integración. En la segunda, se examinan las posibilidades futuras del MCCA. En la tercera, se analizan los campos prioritarios en los cuales debería ponerse especial atención.

5. Eduardo Lizano, "Reflexiones en torno al proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1979, p. 282.

II

FACTORES DE CAMBIO EN CENTROAMERICA

Las posibilidades de un adecuado funcionamiento del MCCA dependen de las condiciones internas y externas a las cuales tienen que hacer frente los países miembros. Los cambios ocurridos en estas condiciones, tanto en las de largo plazo (estructurales) como en las de corto plazo (coyunturales), han sido significativos. Estos cambios han ocasionado tensiones sociales, políticas y económicas muy importantes.

1. Elementos internos

Entre estos elementos, los que siguen deben mencionarse específicamente:

a. El procedimiento puesto en práctica tradicionalmente por los países centroamericanos para lograr el ajuste de sus economías ante las fluctuaciones de la economía internacional, se ha modificado sustancialmente. Antes de la Segunda Guerra Mundial y del programa de integración centroamericana, estas pequeñas economías agroexportadoras seguían a pie juntillas el procedimiento de viejo cuño típico de patrón oro. En efecto, al presentarse un debilitamiento de la demanda externa, consecuencia de las crisis recurrentes y cíclicas de los grandes centros industriales, la disminución del valor de las exportaciones se transmitía automáticamente al resto de la economía, con la consecuente contracción de la

producción y los consabidos efectos en las remuneraciones y en el volumen del empleo. De esta manera, la actividad interna se reducía, las importaciones hacían otro tanto y así se restablecían el equilibrio interno y el externo. Muchos países subdesarrollados, especialmente en la América Latina, trataron de sustraerse a este mecanismo según el cual la evolución económica de la periferia estaba a merced de las fluctuaciones cíclicas de los centros industriales. No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los países centroamericanos, dado su retraso y su pequeñez, este problema.⁶ La diversificación del aparato productivo (industrialización) y la mayor actividad económica del Estado fueron los medios utilizados para intentar reducir la vulnerabilidad externa en los cinco países centroamericanos.

b. Los países han puesto en vigencia, asimismo, programas de modernización. En buena parte, esto ha sido resultado del deseo de diversificar las actividades de producción, lo cual ha exigido elaborar programas, tales como los de educación, y llevar a cabo inversiones públicas para mejorar la infraestructura. A la par de estos programas de modernización, debe mencionarse el crecimiento económico apreciable que experimentaron los países centroamericanos en las décadas de los años cincuentas y sesentas. Este crecimiento económico resultó del aumento sostenido de las actividades agroexportadoras, como respuesta a la expansión sin prece-

6. Una exposición lúcida sobre los efectos de las fluctuaciones de la economía internacional en la evolución de la historia económica de Centroamérica se encuentra en Carlos M. Castillo, *Growth and Integration in Central America*, Praeger, 1966.

dentos de la economía mundial y a la creciente industrialización, resultado del programa de integración. Ahora bien, tanto los programas de modernización como el crecimiento económico tuvieron consecuencias significativas, ya que promovieron el surgimiento de nuevos grupos sociales, como las clases medias, la burocracia estatal, el incipiente proletariado industrial urbano y los grupos gerenciales que han gravitado en la evolución social y política de estos países.

c. En años recientes, varios países centroamericanos han sido afectados por catástrofes naturales de gran magnitud. Tal es el caso de los terremotos en Guatemala y Nicaragua y del huracán que azotó a Honduras.

d. La convulsión y la violencia civil han sido otros elementos que han tenido una profunda influencia en no pocos países (Nicaragua, El Salvador, Guatemala) y han repercutido en toda la región.

Las consecuencias de estos elementos internos han sido de muy variada naturaleza, pero no se han hecho esperar:

- Los intentos por reducir la vulnerabilidad externa han reducido los grados de libertad de los gobiernos al disminuir la posibilidad de hacer recaer el costo del reajuste de la economía en determinados grupos sociales, lo cual ha retardado y dificultado, desde el punto de vista económico, el reajuste necesario.
- Los programas de modernización y el crecimiento económico han traído aparejados demandas y expectativas sociales crecientes, muchas de las cuales no han podido ser satisfechas.

- **Las catástrofes naturales y la turbulencia civil han tenido como efectos la destrucción parcial de factores de la producción (públicos y privados) y de la capacidad de producción, la emigración de buena parte de los grupos empresariales y el decaimiento de la inversión. Esto, a la vez, ha redundado en una contracción económica y en la reducción del nivel de vida de amplios sectores de la población.**

2. Elementos externos

Las economías centroamericanas se caracterizan por su notable apertura. Los acontecimientos y la evolución de la economía internacional influyen marcadamente en la situación económica de estos países. La expansión de la economía mundial en décadas recientes ha sido un factor muy favorable para Centroamérica, pero, igualmente, las serias dificultades que aquejan la economía internacional en los últimos años repercuten negativamente en los países centroamericanos. Concretamente deben señalarse los tres hechos siguientes:

a. La recesión económica de los principales países industrializados tiene dos efectos adversos: por una parte, debilita la demanda de los productos de exportación de Centroamérica y, por la otra, aumenta la resistencia en los países industrializados por parte de trabajadores y empresarios a eliminar los obstáculos al comercio y poder así abrir sus mercados a los productos provenientes de los países centroamericanos.

b. La inflación mundial tiene también consecuencias perniciosas, al menos desde dos puntos de

vista. Primero, la inflación de los países ricos se trasmite a países como los centroamericanos al incorporar el aumento de precios en sus productos de exportación, y, segundo, la inflación repercute en la elevación de las tasas de interés, con lo cual los países centroamericanos tienen que hacer frente a gastos financieros en divisas por montos crecientes.

c. El aumento en el precio del petróleo ha sido otro factor importante, ya que estos países, con excepción de Guatemala, no son productores de petróleo. Los gastos por concepto de importación de petróleo y sus derivados se han elevado vertiginosamente en los últimos años.

Ante estas circunstancias externas, como apunta Chenery, se pueden adoptar cuatro caminos: incrementar las exportaciones, aumentar el endeudamiento externo, reducir el ritmo del crecimiento económico o restringir el consumo de petróleo.⁷ Los países centroamericanos optaron por aumentar su endeudamiento externo y, cuando llegaron a límites que difícilmente podían sobrepasarse, no tuvieron más remedio que disminuir la tasa de crecimiento económico. Esto último, alentado también por la evolución de los cambios de origen interno mencionados anteriormente. La traslación de una proporción significativa del ingreso generado por los países centroamericanos al exterior (empeoramiento sistemático de los términos de intercambio y aumento de los intereses de la deuda externa) ha sido uno de los factores importantes que explican la evolución económica y social de estos países en los últimos años.

7. Hollis B. Chenery, *Restructuring the World Economy: Round II*, *Foreign Affairs* 59(5), pp. 1102-1120.

3. Consecuencias

La concurrencia simultánea de los factores internos y los externos que se acaban de mencionar ha agravado sobremanera la situación de los países centroamericanos en general y específicamente, la del programa de integración económica.

a. En cuanto a los países, debe apuntarse lo siguiente: primero, la disminución de la capacidad de producción en varios de los países miembros debido a la destrucción y a la emigración de factores de la producción; segundo, la falta generalizada de confianza, que ha redundado en una contracción de la inversión privada, tanto la de origen nacional como la externa; tercero, la disminución violenta de la tasa de crecimiento económico, con efectos negativos importantes en el nivel de vida de la población; cuarto, la dificultad creciente de ejecutar una política económica y social congruente, en vista del menor grado de libertad para utilizar los instrumentos disponibles y de la necesidad de canalizar una creciente proporción de recursos a gastos de seguridad nacional.

b. En relación con el MCCA, los efectos han sido también graves. Deben señalarse los siguientes:

- El estancamiento económico de la región ha tenido resultados perjudiciales: Primero, el crecimiento del comercio intrazonal ha disminuido sensiblemente, aun en términos monetarios. En efecto, mientras en 1980 el valor del comercio entre los países centroamericanos fue de 1.160 millones de dólares, la estimación preliminar

para 1981 llega a 1.018 millones. Asimismo, la proporción del comercio intrazonal dentro del comercio exterior total de la región tiende a disminuir. Segundo, los países han tomado medidas unilaterales para restringir y obstaculizar el libre comercio dentro de Centroamérica con el propósito de defender, por una parte, su producción interna y, por la otra, de evitar la importación de la inflación de otros países miembros. Entre las medidas más comúnmente adoptadas, se encuentran el cierre temporal de las fronteras, el establecimiento de cuotas de importación y de exportación y la fijación de impuestos discriminatorios contra los productos importados, incluyendo los de procedencia centroamericana. Tercero, las dificultades crecientes de pagos. En efecto, la cancelación de los saldos del comercio intrazonal ha llegado a ser un problema grave; la falta de pago oportuno representa también un grave obtáculo al comercio entre los países. Una parte de estos saldos ha sido documentada, pero otra sigue al descubierto. Además, el papel de la Cámara Centroamericana de Compensación, que tan destacado fue para el buen funcionamiento del MCCA, se ha reducido, ya que, en vista de las dificultades de los países acreedores para obtener el pago de sus saldos, un porcentaje cada vez mayor del comercio intrazonal se efectúa fuera de los canales de la cámara. Cuarto, la crisis financiera interna que afrontan varios de los países miembros del MCCA les impide versar oportunamente los aportes requeridos para asegurar el fortalecimiento financiero de las instituciones regionales, que es el caso del BCIE, así como pagar las cuotas para el sostenimiento de los organismos permanentes del MCCA, como la SIECA.

- La turbulencia política ha tenido también consecuencias importantes para el funcionamiento del MCCA. Efectivamente, las perturbaciones de orden político en varios de los países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua, Guatemala) han convulsionado las bases mismas de la vida nacional. Por una parte, los regímenes políticos no satisfacen dos condiciones fundamentales, a saber: la pluralidad (participación activa de todos los grupos sociales en el quehacer político) y la constitucionalidad (estado de derecho que garantiza instancias múltiples, legislativas y judiciales) para dirimir conflictos y discrepancias.⁸ Por otra parte, es igualmente cuestionable, en vista de la ruptura tan profunda que ha ocurrido entre los diferentes grupos sociales, si en esos países se dan realmente las condiciones necesarias para crear un consenso social mínimo, sin el cual la vida en común es prácticamente imposible. Es difícil, en efecto, encontrar los elementos constitutivos básicos de un sistema social. En realidad no existe ni un acuerdo sobre los objetivos mínimos que deben tratar de alcanzarse, ni la aceptación de los instrumentos y medios que pueden ser utilizados. En consecuencia no se pueden establecer las relaciones entre las diferentes partes o subsistemas del sistema, ni tampoco las jerarquías respectivas. El resultado es una acentuada fragmentación, que impide establecer tareas, repartir recursos y controlar resultados. La gestión del sistema es así imposible.

8. Raymond Aron, "Remarques sur la Classification des Régimes Politiques", en la obra del mismo autor, *Etudes Politiques*, Ed. Gallimard, 1972, pp. 335.341.

Para efectos prácticos no existe sistema.⁹ Esta situación política tiene graves consecuencias para el funcionamiento normal y el posible progreso del programa de integración económica. Los países miembros se ven obligados a concentrar todos sus esfuerzos en la solución de los problemas internos. Se encierran en sí mismos y se les dificulta mucho poder aceptar compromisos regionales que, en alguna manera, limiten, total o parcialmente, el uso de los instrumentos de política de que disponen. Los países desean mantener el máximo control sobre todos los instrumentos de acción en vista de la situación interna prevaleciente. Esto significa un grave obstáculo para el programa de integración, ya que este requiere precisamente un conjunto creciente de compromisos por parte de los países miembros que les imponen limitaciones a la hora de actuar, de manera tal que no pocas decisiones deberían pasar de la esfera nacional a estar "sometidas a procedimientos institucionalizados".¹⁰ La voluntad y la posibilidad de negociación se ven así drásticamente reducidas y, por ende, el programa de integración, en buena medida, imposibilitado de funcionar.

9. Jacques Attali, *Los modelos políticos*, Editorial Labor 1974, especialmente el cap. 7.

10. Isaac Cohen, "El concepto de integración", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1981, pp. 149-159. 1.

III

PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA DE INTEGRACION

Ante la compleja y difícil situación que se presenta a los países centroamericanos, cabe la pregunta acerca de cuáles son las perspectivas y las posibilidades del programa de integración económica. Dos aspectos son de especial interés. En primer lugar, es necesario examinar dicho programa a la luz de las opciones disponibles y, en segundo lugar, plantear los principales temas que demandan una atención inmediata. En esta sección se analiza el primero de esos aspectos; en la siguiente, el segundo de ellos.

1. Abandonar el programa de integración

La posibilidad más evidente que se presenta consistirá en abandonar el programa. De esta manera se desmantelaría el MCCA, tanto desde el punto jurídico como desde el institucional. Se intentaría así regresar a la situación vigente antes de la puesta en marcha del programa de integración; valga decir que cada país fijaría su propio arancel externo con el resto del mundo, incluyendo los antiguos miembros del MCCA. Esta opción tiene pocas posibilidades de adoptarse debido a razones de carácter general vinculadas con el proceso de desarrollo económico de países pobres como los de Centroamérica, así como por motivos relacionados específicamente con los países centroamericanos.

a. En cuanto a los aspectos de carácter general, valga mencionar los siguientes:

- Con frecuencia se deja de lado el hecho fundamental de que la mayoría de los países subdesarrollados que participan en programas de integración económica, antes de hacerlos ya tenían en vigencia una política arancelaria proteccionista para proteger el mercado nacional de la competencia externa y así promover las actividades productivas (agrícolas, industriales, etcétera). De manera que la verdadera alternativa no es entre el libre comercio y la integración económica, sino entre esta última y el proteccionismo nacional. Por ello, si bien la integración discrimina generalmente a los países no miembros, permite, no obstante, una ampliación del mercado. Está consciente, a su vez, una mayor especialización de la que se lograría en cada uno de los mercados nacionales tomado por separado.¹¹

Los países, por lo general, no están dispuestos a permitir un acceso completo a su mercado y a participar plenamente en la economía internacional, pero sí han aceptado abrir parcial y paulatinamente su mercado nacional dentro de programas de integración económica entre países subdesarrollados; en vez de aumentar la discriminación en las relaciones económicas internacionales, más bien disminuyen las distorsiones al reducir el proteccionismo nacional y sustituirlo por uno de carácter regional.

11. R.F. Mikesell, *The Theory of Common Markets as Applied to Regional Arrangements Among Developing Countries*, R.F. Harrod y D.C. Hague (comp.), *International Trade Theory in a Developing World*, Macmillan, 1963, pp. 205-229.

- Nunca está por demás recordar, como se acostumbra hacerlo desde el tiempo de Adam Smith, el papel de primordial importancia que desempeña el tamaño del mercado en el proceso de desarrollo económico. La integración, al forzar la ampliación del mercado, aumenta las posibilidades de alcanzar economías de escala (derivadas de unidades de producción de mayores dimensiones y de una mejor utilización de la capacidad instalada).¹² De esta manera se lograría una división del trabajo más pronunciada.¹³
- La integración ofrece la oportunidad a los países miembros de disponer del tiempo requerido para aprender a producir eficientemente y llegar a competir con éxito en mercados fuera del área de integración. Se trata del conocido argumento de las industrias nacientes ("*infant industries*"). En otras palabras, en estos países muchas actividades productivas, no solo industriales sino también agrícolas y de servicios, no podrían comenzar sus operaciones si desde el inicio tuvieran que competir abiertamente en los mercados internacionales; de ahí la necesidad de cierto

12. Recientemente se ha tratado de cuantificar este efecto en Scott R. Pearson y William D. Ingram, "Economies of Scale, Domestic Divergences and Potential Gains from Economic Integration in Ghana and the Ivory Coast", *Journal of Political Economy*, octubre de 1980.

13. "...economic integration refers basically to division of labour...", Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, Macmillan, 1977. p. 14. Véase la explicación, de hace casi ya tres décadas, de H. Makower y G. Morton, "A Contribution Towards a Theory of Customs Unions", *Economic Journal*, marzo de 1953, según la cual la curva de posibilidades de producción del campo de integración resulta ser superior a la suma de la curva correspondiente de cada uno de los países que la forman.

grado de protección temporal.¹⁴ Ahora bien, esta protección podría ser menor y por un tiempo, más breve, cuando se trata de un programa de integración (mercado formado por varios países), que si se llevase a cabo en cada país por separado.

b. En relación con las circunstancias referidas específicamente a Centroamérica es necesario señalar las siguientes:

- La producción de origen industrial representa ya aproximadamente el 20% del producto interno bruto de la región centroamericana. Esta actividad ha crecido principalmente como resultado del programa de integración y depende en un alto grado del dinamismo del comercio intrazonal. Si este llegara a disminuir la situación de muchas empresas, se tornaría muy difícil. Ahora bien, los países no están dispuestos a poner en peligro la situación de la industria manufacturera, dada la importancia que ha alcanzado en cuanto a la producción nacional, las exportaciones no tradicionales y el volumen de empleo. Asimismo, los grupos empresariales defienden con ahínco el libre comercio intrazonal, ya

14. Para una discusión, véase el capítulo 6 ("Infant Industry Arguments for Assitance to Industries in the Setting of Dymamic Trade Theory") de la obra de H. Mynt, *Economic Theory an the Underdeveloped Countries*, Oxford, 1971. A pesar de las severas críticas que Harry Johnson hace a los acuerdos comerciales entre países subdesarrollados, en vista del proteccionismo que generalmente los caracteriza, sugiere, como un mal menor, que el GATT llegue a aceptar a estos países y establecer una protección aduanera, siempre que no sobrepase un determinado límite, *Economic Policy Toward Less Developed Countries*, Brookings, 1967, p. 211.

que de él depende la sobrevivencia de muchas empresas.

- La integración ha permitido comenzar un proceso de diversificación del aparato productivo a partir de una base esencialmente agroexportadora. De esta manera, se evita poner todos los huevos en un solo canasto. Esta diversificación podría llegar a mejorar la posibilidad de reducir el costo de los reajustes que las fluctuaciones periódicas de la economía internacional imponen a los países centroamericanos. En efecto, en tanto dicha diversificación permita una gradual y creciente participación en el comercio internacional, la experiencia muestra que los países están mejor capacitados para hacer frente al tipo de reajustes mencionados anteriormente.¹⁵
- Finalmente, el mercado centroamericano se concibe como una plataforma de lanzamiento para nuevas etapas del desarrollo económico de estos países. Después de haber intentado promover el desarrollo dentro de las fronteras nacionales, se pasó al espacio geográfico regional. La experiencia empresarial, la capacitación de recursos humanos y la acumulación de capital y de conocimientos tecnológicos, todo ello serviría de base para iniciar una tercera etapa de mayor aliento, cual es la promoción de exportaciones a mercados fuera de Centroamérica. El mercado regional, relativamente protegido, ha desempeñado un papel determinante y también tendrá que desempeñarlo en el futuro inmediato: cubrirá una

15. Frederick Z. Jaspersen, "Adjustment Experience and Growth Prospects of the Semi-Industrial Economies", *World Bank Staff Working Paper* núm. 477, 1981, p. 72.

alta proporción de los costos fijos de producción y permitirá exportar básicamente al costo marginal (salarios y costo de materias primas). Este subsidio, sufragado por el consumidor centroamericano, ya sea mediante precios o impuestos más elevados, tendría que disminuir en el transcurso del tiempo, pero al comienzo es inevitable.

En vista de los argumentos apuntados, parecería poco probable, además de inconveniente, que los países centroamericanos optaran por abandonar el programa de integración. Pero ¿cuál es la viabilidad real del proceso, dada la situación prevaleciente?

2. Restablecer el proceso de integración

En este caso se trataría de regresar a los años de oro de la integración, es decir, a la manera en que funcionaba el MCCA y en que progresaba el proceso de integración en los años de la década de los sesentas, antes del conflicto bélico entre El Salvador y Honduras. No es que no hubiera imperfecciones, lagunas y problemas; pero en aquella época se trataba de un proceso que avanzaba satisfactoriamente y que llegó a considerarse como el más fructífero de los esquemas de integración económica entre países subdesarrollados.¹⁶ En efecto, el libre comercio y el arancel externo común abarcaban la gran mayoría de los productos, el comercio intrazonal representaba una proporción creciente del comercio exterior de cada uno de los países miembros, el sistema regional de pagos cumplía su

16. Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, 2a. ed., Oxford, 1970, p. 568.

cometido a cabalidad y tanto la organización institucional como el conjunto de disposiciones jurídicas se consolidaban paulatinamente. Se tenía así un programa en marcha; existía, con altibajos, la voluntad política de perfeccionarlo y una clara concepción de la relación entre el avance del proceso de integración y el desarrollo económico de los países centroamericanos.

La posibilidad de regresar al pasado que se acaba de señalar no es una opción realista. Esto, debido a varias razones, entre las cuales las más significativas son las tres siguientes:

a. Aun cuando no hubieran ocurrido los hechos internos y externos que han dado al traste con el dinamismo del proceso de integración, era evidente que el programa necesitaba ser revisado. Así lo consideraban los países y fue esta posición la que dio origen al llamado estudio de la década de la SIECA, en el cual se llevó a cabo una evaluación del MCCA y se propusieron los lineamientos de un plan de acción para perfeccionarlo.¹⁷ El libre comercio intrazonal se ha considerado el pilar fundamental del programa. Precisamente en relación con él han surgido graves dificultades entre los países miembros. Se ha puesto en tela de juicio la idoneidad del libre comercio como un instrumento adecuado para asegurar una distribución equitativa de los costos y de los beneficios de la integración.¹⁸ Existe el temor de

17. SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano*, BID/INTAL, 1973-1974, 13 vol.

18. Un análisis de los diferentes cuestionamientos a que ha sido sometido el libre comercio irrestricto en el MCCA se encuentra en Alfredo Guerra B., *Mercomún: Statu quo, disgregación o nuevo esquema*, mimeografiado, Colegio de

que los efectos de consumo (adquisición de bienes producidos en la región a precios superiores a los internacionales) y los efectos de producción (concentración geográfica de la actividad productiva, en especial la industrial), tiendan a perjudicar a los países de menor desarrollo relativo. En efecto, si bien el libre comercio intrazonal podría promover el crecimiento económico del área en su conjunto, podría también ampliar las disparidades existentes entre los países miembros en detrimento de aquellos más retrasados económicamente. Se debería, por consiguiente, modificar en forma sustancial este aspecto del programa de integración. La importancia preponderante que se ha dado al libre comercio debería ceder para poner el acento también en los programas regionales de inversión y producción como instrumentos básicos del proceso de integración. El comercio intrarregional sería resultado, tanto de los acuerdos de producción para algunos bienes como del acuerdo de libre comercio para otros. Se buscaría así una distribución equitativa de los sacrificios del consumo y de los beneficios de la producción mencionados anteriormente, entre los países miembros.

b. El problema de la distribución de los costos y de los beneficios de la integración no se circunscribe al problema de los efectos del libre comercio intrazonal, sino se refiere también a otros aspectos. Este problema, que se percibió desde el comienzo del proceso de integración centroamericana, ha representado un difícil obstáculo, ya que los países perciben de manera diferente los costos en que in-

Economistas, Contadores Públicos y Administradores de Empresa de Guatemala, septiembre de 1979, pp. 6-8.

curren y los beneficios que reciben. Algunos autores han afirmado que el proceso de integración debe ayudar a disminuir las disparidades entre los países miembros;¹⁹ otros opinan en forma diferente y consideran como aspecto esencial que todos los países logren estar mejor dentro del proceso de integración que fuera de él.²⁰ Sin embargo, el tema está erizado de complicaciones y se torna hartamente complejo cuando el concepto abstracto de "país" se concibe como un conjunto de grupos sociales con diversos intereses contrapuestos y diferentes cuotas de poder. Entonces "bien podría acontecer que un país permaneciera en un programa de integración, aun cuando sus beneficios sean exiguos, siempre y cuando la integración reditue en forma sustancial a los grupos hegemónicos".²¹ No cabe duda de que una de las necesidades más sentidas en el MCCA es lograr un acuerdo entre los países miembros para determinar los costos y los beneficios derivados de la integración, y un procedimiento de aceptación general para su distribución equitativa.

c. Finalmente, debe hacerse referencia al efecto que tienen los cambios ocurridos en el sistema económico de uno de los países miembros en el programa de integración. Tradicionalmente las economías de los cinco países centroamericanos, aunque mixtas, han sido básicamente economías de mercado. El proceso de integración en Centroamérica trataba de

19. M. Wionczek, *Latin American Economic Integration*, Praeger, 1966, pp. 9-10.

20. R. Harrod, "Reseña sobre la obra de Sidney Dell, *Trade Blocks and Common Markets*", *Economic Journal*, diciembre de 1963, p. 708.

21. E. Lizano, "Desarrollo equilibrado y países de menor desarrollo relativo, una vez más", *Integración Económica*, núm. 39, septiembre de 1979, pp. 15-23, p.21.

construir un mercado común entre economías de mercado. Los acontecimientos acaecidos recientemente en Nicaragua han modificado el panorama, ya que en ese país la tendencia hacia una economía de dirección central es definida. En ella el plan sustituye el mercado como instrumento básico para tomar las decisiones económicas. Es importante recordar que los problemas debidos a diferencias muy marcadas entre el sistema económico de los países miembros de un esquema de integración han resultado insuperables. Este fue el caso de la Comunidad de Africa del Este y de la participación de Chile en el Grupo Andino. La dificultad central reside en que a los países participantes les resulta muy difícil aceptar en el ámbito regional aquello que no lo es dentro de sus propias fronteras. Así, un país que no acepta ni la planeación central ni el funcionamiento irrestricto del mercado como instrumentos principales de la organización económica, difícilmente estaría de acuerdo en propiciar un programa de integración basado respectivamente en el plan o en el mercado. Si se trata de países con economías de tipo mixto, estos procurarían que el proceso de integración tuviera la misma orientación e igual fisonomía. Por ello, pretender crear un esquema de integración fundado en principios de política económica sustancialmente diferentes de aquellos en que los países miembros basan su propia política económica interna, es ilusorio. En cuanto al caso específico de las economías de dirección central deben tenerse presentes dos características: primera, los precios reflejan las preferencias de los planeadores y no las de los consumidores; segunda, el Estado tiene el monopolio del comercio exterior, y las decisiones de importar y exportar no dependen de los precios internacionales, sino de consideraciones de

otra índole. Estas características plantean problemas de difícil solución para el funcionamiento del programa de integración, especialmente si otros países miembros tienen un sistema económico de mercado:

- El plan determina la composición de las importaciones y de las exportaciones de acuerdo con prioridades prestablecidas,²² de manera que las empresas de los demás países miembros no podrían comprar ni vender libremente dentro del campo de integración y, con ello, se afectaría el libre comercio intrazonal.
- Las corporaciones comerciales estatales en el país de economía de dirección central, al realizar las compras y las ventas, podrían discriminar en favor de la producción nacional y en contra de los bienes producidos en los demás países miembros,²³ con lo cual se estarían perjudicando gravemente las posibilidades de especialización.
- Las corporaciones comerciales estatales, al hacer sus compras y ventas, pueden discriminar en favor de países que no participan en el programa

22. Mike Pournarakis: "Economic Integration of Developing Economies with Smilar and Different Economic System", *Economia Internazionale*, febrero de 1979, pp. 112-125.

23. Dharam P. Ghai, *El comercio estatal y la integración económica regional entre países en desarrollo*, Naciones Unidas 1973, TD/B/436, p. 19 y Arthur Hazlewood: "The End of the East African Community: What are the Lessons for Regional Integration Schemes?", *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1979, pp. 40-58. Algunos años antes, este último autor había indicado que "there is no doubt that state trading provides a potentially effective means to give complete protection to domestic producers". *Economic Integration: The East African Experience*, Londres, 1975, p. 126.

de integración. De esta manera, se atentaría contra el arancel externo común.

- La posibilidad de coordinar o armonizar las políticas económicas de los países miembros se dificulta en gran medida. Esto se debe, no tanto a la disparidad de objetivos, ya que esta se da de hecho también entre economías de mercado, sino más bien en cuanto a los instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos. En efecto, los instrumentos más importantes de política económica (política monetaria y crediticia, fiscal, de precios y subsidios de bienes y factores de la producción) de las economías de mercado, tienen un significado muy diferente en las economías de dirección central. A la vez, el instrumento de mayor significado en estas últimas —la planeación— no desempeña el mismo papel en las economías de mercado.

En vista de las dudas referentes al libre comercio, a las dificultades en cuanto a la distribución de costos y beneficios y a los problemas previsibles derivados de las diferencias de los sistemas económicos, no es dable esperar que los países centroamericanos traten de restablecer el MCCA tal como funcionaba en 1969, antes de la guerra entre El Salvador y Honduras.

3. Proceder a un nuevo ordenamiento del MCCA

Esta opción consistiría en la elaboración de un nuevo tratado que sustituya al actual programa y dar así vida a un esquema de integración diferente.

Esto fue precisamente lo que intentó hacerse cuando, en 1972, se creó el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAN). El CAN se dedicó al cumplimiento de su cometido de manera concienzuda y, en 1976, presentó a los gobiernos el resultado de sus labores en un Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA). Se proponía una modificación significativa del MCCA y dar un nuevo enfoque al proceso de integración centroamericana. A pesar de la tarea realizada, que se reflejó en los 311 artículos del proyecto de la CESCA, los gobiernos no le dieron la debida consideración. El intento resultó fallido.²⁴

En las circunstancias que atraviesa Centroamérica en la actualidad, la opción de proponer un cambio integral y radical del programa de integración no pareciera tener posibilidades de éxito ni ser tampoco lo más conveniente.

En cuanto a las posibilidades de éxito, debe tenerse presente que, en vista de la turbulencia política que azota a varios de los países miembros, el programa de integración ha sido relegado a un segundo plano. Los países concentran sus esfuerzos y canalizan sus recursos a resolver sus problemas internos; se trata de una lucha por la sobrevivencia. Esto daría al traste con cualquier intento que obligue a estos países a participar en largas y complejas negociaciones para la aprobación de un nuevo tratado de integración, el cual, ciertamente, restringiría en alguna medida el uso de no pocos de los instrumentos nacionales de política económica.

24. Para un análisis de la CESCA véase Eduardo Lizano, "Reflexiones en torno al proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1979, pp. 255-284.

La modificación completa del esquema no sólo no es factible, sino tampoco conveniente. En efecto, el programa de integración es parte de un proceso más amplio de cambio social y desarrollo económico. Como tal, es preferible irlo adecuando paulatinamente conforme lo indique la experiencia acumulada y lo aconsejen las necesidades que surjan del mismo proceso. Más que modificaciones globales y profundas que se lleven a cabo de manera muy espaciada en el tiempo, el proceso requiere un procedimiento para adoptar en forma permanente cambios graduales.

4. Establecer un programa transitorio

Desechadas las tres opciones anteriores: abandonar el programa de integración, regresar a la situación prevaleciente antes de 1969 y crear un nuevo esquema, es necesario proceder a examinar una cuarta posibilidad. Consiste en la adopción de un programa de acción para un período de transición, por ejemplo de tres o cinco años de duración.

Esta opción es la que presenta mayores posibilidades de ser adoptada ya que permitiría compatibilizar dos objetivos de los países, al parecer contradictorios, a saber: por una parte, no echar por la borda y abandonar el programa de integración y, por la otra, no asumir compromisos que, dadas las circunstancias prevalecientes, no podrían cumplirse por resultar excesivos o indeterminados. Un programa transitorio presenta ventajas y crea problemas. A continuación se detallan unas y otros.

a. Entre las ventajas valga mencionar:

- Que los países sabrían por anticipado el plazo durante el cual asumen compromisos y tendrían un horizonte relativamente concreto. Esta certeza podría incrementarse aún si se aceptaran dos medidas complementarias: el establecimiento de cláusulas de salvaguardia, previamente negociadas, y el funcionamiento de un procedimiento expedito para dirimir conflictos entre los países miembros. El proceso de integración tendría así dos características básicas señaladas recientemente por Cohen: primera, el programa sería en buena parte negociado permanentemente y, segunda, el proceso no requeriría un compromiso de los países sobre una meta final, por ejemplo: la creación de una unión política o de una unión económica, sino que tendría objetivos limitados.²⁵
- Que los países asumirían compromisos parciales y específicos, no generales e indeterminados. Se trataría así de buscar consensos limitados y aprovechar coincidencias concretas, usando la expresión de Tomassini.²⁶ La integración se orientaría a promover y profundizar la interdependencia entre los países miembros mediante la determinación de campos de beneficio recíproco.²⁷ Las "pretensiones abarcadoras" y los

25. Isaac Cohen, *op. cit.*, p. 155.

26. Luciano Tomassini, "Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Comercio Exterior*, febrero de 1977, pp. 179-184.

27. Isaac Cohen, *op. cit.*, p. 154. Alfredo Guerra B., *op. cit.*, por su parte, considera que la tarea de la integración es "establecer interdependencias" (p.12) e indica que el MCCA de

“compromisos formales” cederían lugar a las “acciones integradoras”.²⁸

- Que se abriría la posibilidad de asegurar una coordinación adecuada entre las estrategias nacionales de desarrollo (fijación de metas y selección de instrumentos) de los países y el proceso de integración, de manera que este resultara complemento de aquellas. El programa transitorio permitiría así a los países posponer para un futuro indeterminado la discusión de cómo alcanzar una estrategia regional de desarrollo que venga a englobar o a sustituir las estrategias de carácter nacional.²⁹ De esta manera, se elimina del camino uno de los mayores temores que obstaculizan el progreso de la mayoría de los esquemas de integración económica.
- Que, en tanto el programa transitorio tuviera éxito, sería seguido probablemente por otros de semejante naturaleza. El largo plazo estaría formado por una serie de acuerdos provisionales que fueran ampliando y profundizando paulatinamente el proceso de integración mediante una sucesión de pasos cortos, pero firmes, en vez de saltos indefinidos. Estos avances, basados en la

be buscar y crear nuevas formas de vinculación que permitan conjugar simultáneamente varios estilos de integración (p. 17).

28. Isaac Cohen O. y Gert Rosenthal, "Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, pp. 23-51, p. 43.

29. Ernesto Tironi, "Estrategias de desarrollo e integración: las divergencias andinas", Ernesto Tironi (comp.) *Pacto Andino, carácter y perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, pp. 242-292.

experiencia y las circunstancias, crearían la posibilidad de tomar en cuenta los cambios de objetivos de los países miembros y de incorporar los nuevos conocimientos (causas y efectos) que se fueran acumulando.

- Que un programa transitorio daría el tiempo necesario y la oportunidad para hacer frente a los problemas (estructurales) propios del modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, adoptado en el MCCA y a aquellos otros (coyunturales) surgidos de la crisis económica (inflación y recesión) que sufren los grandes centros industriales. El efecto combinado de estos dos fenómenos ha sido perjudicial para los países centroamericanos y se refleja en graves desequilibrios externos, evidentes desequilibrios internos y en la reducción del crecimiento económico. Para encarar estos problemas, se buscaría, esencialmente, en primer lugar, integrar mejor el MCCA a la economía internacional a fin de aumentar las posibilidades de crecimiento que ofrece un mercado ampliado, lo cual exige reorientar el aparato productivo centroamericano a la producción de bienes y servicios para exportar fuera de Centroamérica; en segundo lugar, asegurar un mayor financiamiento interno del desarrollo económico y así depender en menor grado del ahorro y del endeudamiento externo.³⁰ Las medidas concretas tendrían que abarcar diversas políticas: arancelaria, cambiaria, monetaria y de precios y subsidios de los factores de la

30. En la terminología de Jasperson (*op. cit.* pp. 14-15), se trata de tomar medidas tendientes a lograr el crecimiento económico, la reorientación de la producción (*switching*) y la reducción de la tendencia al consumo (*absorption reduction*).

producción y de los bienes; asimismo, tomaría en consideración el tamaño y el financiamiento del Sector Público.

b. El programa transitorio no deja de presentar problemas:

- Un programa de este tipo podría resultar insuficiente desde el punto de vista de las decisiones de los empresarios. El horizonte podría ser muy reducido para los inversionistas. Como indica Lara, un programa como el que se comenta quizá no genere impulsos integracionistas adecuados para promover el proceso de integración.³¹
- Establecer los procedimientos para negociar y ejecutar un programa transitorio entre los países interesados es una tarea compleja. Un programa transitorio es, en realidad, lo que Haas denomina un "régimen", o sea, el conjunto de normas, procedimientos y regulaciones acordadas entre varios países para regular un tema de interés recíproco.³² Cómo llegar a construir un régimen y cuál sea su estabilidad depende de varios factores.³³ En primer lugar, de la opción que favorezca a cada país en cuanto al estilo cognoscitivo (pragmático, racional, ecléctico o escéptico), o sea, el ordenamiento que cada uno de ellos haga del conocimiento disponible y de sus objetivos; de estos cuatro estilos, los dos

31. Cristóbal Lara, "Comentario sobre el artículo de Cohen y Rosenthal", *op. cit.*, *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, pp. 52-58.

32. Ernest B. Haas, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, abril de 1980, pp. 357-405, p. 358.

33. Haas, *op. cit.*, p. 379.

primeros ofrecen mejores perspectivas que los otros dos para generar un "régimen" estable. En segundo lugar, los procedimientos para encadenar ("*linking*") los temas que forman parte del "régimen" pueden ser varios (táctico, fragmentario o sustantivo); de ellos, unos ayudan a lograr un "régimen" estable, tal como lo es el enfoque sustantivo, mientras que otros no lo permiten. Si bien es imposible poder prever cuál será el "régimen" que en definitiva se llegue a escoger en un proceso de negociación, es importante tener presente las limitaciones que cada uno de ellos tiene antes de tomar una decisión al respecto.

- Dadas las circunstancias imperantes actualmente en Centroamérica, el programa transitorio debe llenar ciertas condiciones: primera, su contenido ha de ser flexible y así dar cabida a los diversos estilos de integración (de mercado, desarrollo integrado, por proyectos);³⁴ segunda, debe considerar el problema de la coordinación de la política económica de los países miembros tanto en sus aspectos negativos como en los positivos;³⁵ tercera, tiene que tomar en consideración la escala de preferencias de cada país miembro,³⁶ de manera que puedan proponer los

34. Cohen y Rosenthal, *op. cit.*, p. 24.

35. Jacques Pelkmans, "Economic Theories of Integration Revisited", *Journal of Common Market Studies*, junio de 1980, pp. 333-354.

36. Eduardo Lizano, "La distribución de beneficios y costos de la integración económica, un procedimiento alternativo", *Revista de la Integración*, núm. 15, enero de 1974, pp. 7-25, y Napoleón Pineda-Lupiac, *Le débat sur les coûts et les avantages de l'intégration économique en Amérique Centrale*, Thèse, Université de Lausanne, 1981, pp. 391-394.

campos prioritarios según su interés y el tipo y la naturaleza de los compromisos que están dispuestos a aceptar; cuarta, debe considerar el caso especial de los países de menor desarrollo relativo, a efecto de asegurar su participación positiva y su apoyo decidido a la integración. El programa transitorio consistiría, en gran medida, en la compatibilización de los planteamientos nacionales. Cada país actuaría movido por su propio interés, pero a la vez debería poder percibir que no podría alcanzarlo si no es mediante el proceso de integración.³⁷ El programa transitorio está lejos de una situación óptima; a lo sumo, es un "segundo mejor", pero es lo único viable. Deja mucho que desear, pero representa lo posible. Intentar ir más allá sería irreal e ilusorio y conduciría rápidamente a la desazón y al fracaso, lo cual vendría a empeorar una situación de por sí ya harto compleja y difícil. El programa transitorio permitiría a los países miembros continuar con el programa del MCCA y sentar las bases de un nuevo enfoque de interdependencia regional, el cual quizás ayudaría a alcanzar en un futuro indeterminado una etapa más avanzada del proceso de integración, en vista de la amplitud de los aspectos tomados en cuenta, de la profundidad de los compromisos adoptados y de los beneficios obtenidos por cada uno de los países participantes.

37. Una discusión de los principios que deberían ser observados por los países participantes para llevar adelante una compatibilización de este tipo, se encuentra en Walter Isard y Tony E. Smith: "On the Resolution of Conflicts Among Regions of a System", *Regional Science Association, Papers*, vol xvii, 1966, pp. 19-4.

IV

CAMPOS PRIORITARIOS DEL PROGRAMA DE TRANSICION

El programa transitorio pondría el acento, al menos, en los aspectos que se analizan a continuación.

1. *El comercio intrazonal*

No existe posibilidad política, en el corto plazo, de establecer el libre comercio intrarregional como pilar fundamental del proceso de integración. Sin embargo, el comercio entre los países miembros sigue representando uno de los aspectos esenciales del esfuerzo integracionista centroamericano. Por ello, la revisión del funcionamiento de la zona de libre comercio es indispensable, ya que "de no otorgarse prioridad a esta tarea, sería prácticamente imposible definir políticas de integración o de armonización o cooperación, puesto que no se contaría con el ámbito económico al cual referirse".³⁸ Han de considerarse varios puntos:

a) El comercio intrazonal debe ser normado por varios regímenes diferentes que coexistan en forma simultánea. Concretamente, podrían considerarse los siguientes regímenes:

38. SIECA, "Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre aspectos importantes de la restructuración del Mercado Común Centroamericano", Seminario sobre el proceso centroamericano de integración económica, Panamá, octubre de 1981, p. 21.

- Comercio restringido para el intercambio comercial de ciertos productos considerados como sensitivos. Es el caso de algunos bienes, por ejemplo: los textiles, las prendas de vestir y el calzado, que son típicos de las primeras etapas de industrialización y que representan oportunidades importantes para los países de menor desarrollo relativo dentro de la región. La base del libre comercio restringido consistiría en el establecimiento (anual o semestral) de límites o cuotas voluntarias de compras y ventas intrazonales.
- Comercio negociado para aquellos productos originados en programas regionales de inversión por ramas de actividad. El comercio negociado sería irrestricto, una vez que los países se pusieran de acuerdo sobre la ubicación geográfica de las unidades de producción dentro del área centroamericana.³⁹
- Comercio condicionado para ciertos productos de origen agropecuario, por ejemplo granos básicos, oleaginosas y productos lácteos. En este caso, se trataría de dar preferencia al mercado regional, de manera que el comercio intrazonal fuera resultado de los excedentes y los faltantes que se llegaran a presentar en la región.⁴⁰

39. Este planteamiento guarda cierta similitud con las llamadas "industrias de integración" en el proceso de integración centroamericana y con la propuesta denominada "package deal" en el caso de ASEAN, según lo explican H. W. Arndt y Ross Garnaut: "Asean and the Industrialization of East Asia", *Journal of Common Market Studies*, marzo de 1979, pp. 191-212.

40. Véase el estudio, preparado por Inversiones y Estudios Económicos (Tegucigalpa), intitulado *La modificación o*

- Comercio irrestricto para todos los demás productos originarios de la zona, no contemplados en los tres casos anteriores.

El comercio intrazonal sería así resultado tanto del enfoque de la integración mediante la consolidación de los mercados nacionales, como del de la integración mediante programas regionales de inversión. Para que este esfuerzo sea fructífero es necesario, primero, asegurar los requisitos que permitan el buen funcionamiento del mercado (reglas de origen, neutralidad fiscal y sana competencia) y segundo, formar una decisión sobre el arancel externo común.⁴¹

2. *El arancel externo común*

El arancel externo común reviste una gran importancia ya que, conjuntamente con las disposiciones relativas al comercio intrazonal, es la medida básica que configura la unidad del mercado centroamericano. Las segundas amplían el mercado, el primero lo protege. A pesar del progreso significativo que se logró en el MCCA en cuanto al establecimiento de un arancel externo común,⁴² los países centroa-

sustitución del protocolo especial sobre granos (protocolo de Limón), 1977 (?), pp. 35-37.

41. SIECA "Consideraciones...", *op. cit.*, p. 20.

42. "...la tarifa externa común de Centroamérica frente al resto del mundo quedó prácticamente establecida el 31 de agosto de 1965", Porfirio Morera, "El arancel de aduanas del Mercado Común Centroamericano". *Hacia una tarifa externa común en la América Latina*, BID/INTAL, 1969, pp. 295-320, p. 297.

americanos han venido trabajando en los últimos años en la elaboración de un nuevo régimen arancelario. Dos hechos los indujeron a tomar esta decisión: primero, el arancel vigente ha llegado a ser obsoleto, ya que no fue reajustado para tomar en cuenta los cambios experimentados en la estructura de la producción (industrialización) de la región; segundo, se rompió la unidad del arancel en vista de la serie de disposiciones (recargos, tasas, sobretasas, derechos, impuestos de consumo, exoneraciones arancelarias) que los países adoptaron con el correr de los años, las cuales, en realidad, significaron modificaciones y alteraciones unilaterales del arancel externo común. La nueva política arancelaria propuesta "se ha diseñado por servir de modo principal como instrumento de desarrollo, despojándosele así de funciones fiscales o de defensa de balanza de pagos".⁴³ Tiene tres rasgos principales:

a. La nueva tarifa: i) sustituye todos aquellos derechos, recargos, tasas y sobretasas nacionales o regionales; ii) elimina las exoneraciones arancelarias nacionales concedidas al amparo del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial; iii) impide a los países establecer impuestos de consumo diferenciales que recaigan en mayor medida en bienes importados de fuera de la zona. La nueva tarifa se transforma así en el único "estímulo neto que deben recibir las actividades productivas".⁴⁴

43. SIECA, "Informe final de la reunión de coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana", 1981, p. 2.

44. SIECA, "Informe...", *op. cit.* p. 3.

b. Se sugiere crear un procedimiento que permita ajustar en el futuro, de manera flexible y oportuna, el arancel externo común.⁴⁵

c. La nueva tarifa reduce el proteccionismo del arancel externo vigente y disminuye la dispersión de las tarifas actuales; se busca así no sólo proteger al consumidor centroamericano, sino también ayudar a las empresas del MCCA a capacitarse para emprender el difícil camino de promover las exportaciones a terceros mercados fuera de Centroamérica.

3. *Las medidas de salvaguardia*

La necesidad de establecer cláusulas de salvaguardia en los programas de integración económica se ha considerado un requisito indispensable y ha sido una aspiración muy sentida.⁴⁶ El MCCA no ha sido históricamente la excepción.⁴⁷ En las circunstancias actuales este tema cobra aún mayor importancia. En efecto, tanto las medidas concernientes al ordenamiento propuesto para el comercio intrazonal como las relativas a la nueva política arancelaria, requieren un alto grado de flexibilidad. Por ello, es indispensable ofrecer a los países la posibilidad de modificar los compromisos inicialmente

45. SIECA, "Consideraciones...", *op. cit.*, p. 26.

46. En el caso de la antigua OEEC véase *Report on the possibility of creating a Free Trade Area in Europe*, OEEC, 1957, especialmente las pp. 14-16 y 43-52.

47. El proyecto de la CIESCA considera una serie de cláusulas de salvaguardia contenidas en los arts. 212, 233, 251 y 267. Un análisis crítico de los alcances de estas disposiciones se encuentra en Eduardo Lizano, "Reflexiones...", *op. cit.*, pp. 274-275.

adquiridos, es decir, establecer cláusulas de salvaguardia. Este procedimiento debe satisfacer ciertas condiciones para ser realmente efectivo, a saber: primera, especificar las acciones que los países podrían tomar; segunda, establecer las circunstancias en las cuales se podría invocar la aplicación de las cláusulas de salvaguardia; tercera, concretar el procedimiento que debe seguirse al solicitar dicha aplicación. En cuanto al primer punto, las acciones se referirían especialmente a la posposición de las fechas de cumplimiento previamente convenidas para la adopción de determinadas medidas; en relación con el segundo punto, las circunstancias serían de variada naturaleza, por ejemplo: desorganización de mercados, deficiencias de abastecimiento, crisis de balanza de pagos, situaciones de fuerza mayor (catástrofes naturales); en cuanto al tercer punto debe evitarse que el procedimiento adoptado se base en decisiones unilaterales y, más bien, centrarse en mecanismos de carácter regional.

4. El sistema regional de pagos

Entre los problemas actuales del MCCA, uno de los más críticos se refiere al funcionamiento inadecuado del sistema regional de pagos, el cual se encuentra en graves dificultades debido al marcado debilitamiento económico que padecen los países centroamericano. En efecto, la crisis de balanza de pagos se ha generalizado, y esto ha impedido a los países miembros pagar en forma oportuna los saldos originados en el comercio intrazonal. La consecuencia ha sido el retraso en los pagos y la acumulación de saldos insolutos. De esta manera, el sistema de compensación multilateral, creado para reducir el

uso de divisas escasas en el comercio intrazonal, se ha transformado en un mecanismo de crédito para el financiamiento de los saldos deudores de los países deficitarios. Como era de preverse, esta situación ha desembocado en la adopción de medidas unilaterales que obstaculizan el comercio dentro de la región y, por tanto, perjudican el programa de integración. Los países se han visto así apremiados a adoptar una serie de disposiciones con el propósito de paliar la situación creada. Entre ellas, valga mencionar las tres siguientes:

- La consecución de recursos externos para conceder créditos a los países deficitarios a fin de amortizar sus saldos deudores. Así, el Banco Latinoamericano de Exportaciones concedió un préstamo de 50 millones de dólares, para cuya administración fue necesario crear un nuevo mecanismo institucional en el BCIE, a saber: el Fondo Centroamericano del Mercado Común.
- La firma de acuerdos bilaterales de crédito, gracias a los cuales los países deudores documentan sus deudas y los acreedores pueden considerar estos pagarés como parte de sus reservas monetarias internacionales.
- La concertación de acuerdos bilaterales de compensación de pagos. Este procedimiento permite a los exportadores recibir con mayor rapidez el importe de sus ventas, con lo cual se resuelve el problema del estancamiento de su capital de trabajo. A pesar de estas medidas, los saldos acumulados e insolutos no cesaron de aumentar. A principios de 1982 alcanzaron el apreciable mon-

to de 211 millones de dólares.⁴⁸ Esto plantea una situación insostenible para los países acreedores y obliga a buscar nuevas soluciones. Entre ellas, podrían considerarse las siguientes:

- Renegociar el monto máximo de los saldos deudores que los países están dispuestos, efectivamente, a pagar.
- Acortar el plazo para llevar a cabo las liquidaciones en la Cámara de Compensación Centroamericana (CCC).
- Realizar las liquidaciones en la CCC con base en los saldos que cada banco acreedor tiene con cada banco deudor y no de acuerdo con el saldo multilateral; esto significa, tal como lo ha decidido recientemente el Consejo Monetario Centroamericano, que el país acreedor, en lo sucesivo, otorgará crédito con el fin de promover sus propias exportaciones, pero no para financiar el comercio intrazonal en general.
- Participar en el llamado Acuerdo de Santo Domingo, suscrito por los bancos centrales de los países de ALADI, lo cual abriría una nueva fuente de recursos para el Consejo Monetario Centroamericano.

Dos observaciones adicionales son pertinentes. Primera: las medidas mencionadas, tanto las ya adoptadas como las sugeridas, resultarán insufi-

48. Los países acreedores eran Guatemala (136 millones de dólares), Costa Rica (58 millones) y Honduras (17 millones), los deudores eran Nicaragua (147 millones) y El Salvador (64 millones). Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

cientes en tanto los países miembros no logren reducir la disparidad del ritmo de inflación que existe entre ellos. Si el ritmo de inflación es muy disímil y los tipos de cambio no se reajustan con suficiente rapidez, la acumulación de los saldos es inevitable. Segunda: al establecer las obligaciones y los derechos de los países deudores y de los acreedores es indispensable considerar la situación global de la balanza de pagos de cada país. En efecto, un país acreedor en el MCCA bien podría tener un déficit global en su balanza de pagos, y, en sentido contrario, un país podría ser deficitario en el MCCA y, sin embargo, disfrutar de un superávit global.

5. El programa operativo especial

A solicitud de los países del MCCA y de Panamá, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propicia en la actualidad el Programa Operativo Especial para apoyar el desarrollo económico y social de Centroamérica y Panamá.⁴⁹ Este hace hincapié en la realización de proyectos específicos de inversión, especialmente en los sectores de energía, transportes y telecomunicaciones. Se divide así: primero, en el plan de inversión de corto plazo, que incluye alrededor de 50 proyectos por un monto aproximado de mil millones de dólares para ser llevados a cabo en el período 1982-1985 (3.11); segundo, en un plan básico de preinversión de mediano plazo, y tercero, en un plan básico de preinversión de largo plazo.

49. Esta sección está basada en el documento del BID "Programa Operativo Especial para apoyar el desarrollo económico y social de Centroamérica y Panamá", mimeografiado, 1981, p. 75. Las citas corresponden a párrafos de dicho trabajo.

Estos dos últimos tienen el propósito de generar proyectos para los próximos años y dar un sentido de orientación al desarrollo futuro de Centroamérica, así como de ampliar el ámbito geoeconómico del MCCA (3.53).

En esencia, el programa responde a la "necesidad de llevar adelante un esfuerzo especial que destaque el grado de unión existente entre los países del área, su fundamental comunidad de intereses y su ingente capacidad de generación de proyectos de desarrollo en beneficio del conjunto de los países" (1.05). Se trata así no solo de reactivar las economías centroamericanas con nuevas inversiones financiadas con recursos externos, sino principalmente de fortalecer la integración y demostrar que la cooperación regional puede rendir beneficios a cada uno de los países. Esta iniciativa es digna de encomio y debe apoyarse, ya que su realización tendría efectos positivos para el proceso de integración, a saber:

- Se trata de un conjunto ("paquete") de proyectos que permite a cada uno de los países individualmente obtener beneficios y, a la vez, a la región en su conjunto; la distribución de los beneficios derivados del programa se resuelve desde el comienzo.
- Es una acción concreta que puede rendir beneficios tangibles a muy corto plazo, contrariamente a otras propuestas imprecisas cuyos resultados son inciertos.
- Se conocen a ciencia cierta los compromisos y los riesgos que los países asumen —no se trata de un salto en el vacío—, lo cual les permite una participación más decidida.

- Se avanza poco a poco; se progresa paso a paso. Esto facilita a los países aquilatar las ventajas del programa y fortalecer paulatinamente la red ya existente de intereses recíprocos.

6. *Otros campos de cooperación*

Dadas las circunstancias difíciles que atraviesa el MCCA, es indispensable buscar nuevos campos de cooperación que, aun cuando no se refieran a los aspectos esenciales del proceso de integración, representen avances para reforzar y profundizar la trama de intereses comunes. Al escoger estos campos de cooperación, han de satisfacerse ciertas condiciones: primera, no deben implicarse compromisos políticos significativos; segunda, no han de requerirse complejas negociaciones técnicas; tercera, no deben demandarse recursos (humanos, financieros, institucionales) ingentes; cuarta, han de generarse beneficios tangibles en un plazo relativamente corto. A continuación se mencionan algunas posibilidades.

a. **Agricultura.** Las actividades agropecuarias ofrecen perspectivas interesantes de cooperación en aspectos como los siguientes: sanidad animal y vegetal, producción de semillas mejoradas, almacenamiento de granos, información sobre condiciones de mercado (pronóstico de cosechas, precios), sistemas de asistencia técnica y organización institucional.⁵⁰

50. Para una enumeración más detallada de las posibilidades de cooperación en el ámbito agropecuario, véase "La cooperación regional y el intercambio de productos agrícolas en Centroamérica. Resumen y conclusiones", *Cuadernos de la SIECA*, núm. 7, octubre-diciembre de 1977.

b. Recursos naturales. Se trata de un campo fructífero para la realización de inventarios, tales como suelos, recursos hídricos, forestales, minerales y marinos, fuentes de energía y posibilidades de riego.

c. Elaboración de proyectos. La formulación y la evaluación de proyectos debe transformarse en una tarea permanente dentro del MCCA. Para ello conviene secundar los esfuerzos del BCIE tendientes a crear el Fondo Regional de Preinversión, el cual serviría de apoyo financiero para establecer un Sistema de Promoción y Preparación de Programas y Proyectos. Esta acción guardaría estrecha relación con el programa del BID mencionado anteriormente.

d. Intercambio de información. Sería muy conveniente que los países miembros establezcan procedimientos a fin de mejorar sus sistemas estadísticos, así como uniformar los censos y las encuestas. Sin embargo, esta labor no debería limitarse al intercambio de este tipo de información, sino abarcar otros campos en forma sistemática, como por ejemplo; la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda. El intercambio incluiría información sobre las políticas seguidas, las fuentes de financiamiento, la formación de recursos humanos y la organización institucional.

e. Investigación. Dos campos son propicios para estrechar la cooperación regional. En primer lugar, la investigación agrícola y pecuaria, y en segundo lugar, los estudios sobre modelos macroeconómicos ya comenzados por el ECID. Ambos campos abren la

posibilidad de implicar a los organismos nacionales de investigación.⁵¹

f. Prevención de catástrofes naturales. Se trataría de establecer en cada país instalaciones diseñadas de manera tal, que formen una red regional. La acción se centraría principalmente en el campo de la sismología y de la climatología. Las acciones que podrían desarrollarse en los diversos ámbitos señalados pueden concebirse, como lo indica la CEPAL, como un esfuerzo por impulsar la integración desde abajo hacia arriba. Se trataría de "acciones conjuntas -con la participación de los cinco países- para resolver problemas comunes, básicamente a través de la ejecución de proyectos y programas".⁵² La importancia de esta estrategia "es la posibilidad de establecer a través de ella y en un futuro inmediato una plataforma de acuerdos y programas parciales sin llegar forzosamente a la adopción formal previa de un programa global de reestructuración del mercado común".⁵³

7. La cooperación internacional

La comunidad internacional, especialmente los países vecinos, se ha preocupado recientemente por el destino de Centroamérica. Ejemplos de esta inquietud han sido las reuniones entre el Canadá, los

51. Enrique Delgado, *La investigación económica como requisito para el avance del programa de integración económica centroamericana*, SIECA/75/PES/IE/39, 1975.

52. CEPAL, "Reactivación del Mercado Común Centroamericano", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 10, 1976, p. 31.

53. CEPAL, *ibid.*

Estados Unidos, México y Venezuela, así como la iniciativa del presidente Reagan sobre la cuenca del Caribe. Las propuestas que surgen de estas preocupaciones son importantes para el futuro del MCCA, ya que significan recursos financieros adicionales y una ampliación unilateral del mercado, lo cual multiplica las posibilidades de exportación de Centroamérica. Sin embargo, todo ello resultaría insuficiente si los países del MCCA no se organizan internamente. La cooperación externa es indispensable, pero debe concebirse como un complemento del esfuerzo interno. Este debe orientarse, por una parte, a la elaboración de una posición conjunta centroamericana que tome en cuenta los intereses de corto plazo y los de largo plazo, y, por la otra, a la capacitación para aprovechar las nuevas oportunidades que se presenten. Para ello, es indispensable que la organización institucional del MCCA funcione con cierto grado de eficiencia. También es necesario crear los mecanismos institucionales mediante los cuales el MCCA pueda participar activamente en el proceso de la toma de decisiones respecto a las medidas concretas de cooperación internacional. Desde este punto de vista, es necesario examinar cuidadosamente la propuesta de crear un foro "en el que se pudiera sostener un diálogo multilateral entre usuarios y las fuentes potenciales de carácter bilateral o multilateral".⁵⁴

El programa de acción de transición tendría varias ventajas: buscaría vencer la incertidumbre reinante y romper el ambiente de desconfianza, permitiría ampliar y fortalecer la gama de intereses comunes y generaría beneficios tangibles a cada uno

54. CEPAL, *Istmo Centroamericano: el carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda*, E/CEPAL/CCE/402, 1981, p. 19.

de los países miembros. De esta manera, se facilitaría construir el porvenir: sería más fácil aceptar sacrificios y hacer concesiones recíprocas en el presente en aras de ventajas futuras. Se ubicaría así el proceso de integración en su perspectiva correcta y se evitarían, tanto las expectativas desmedidas como las frustraciones indebidas.⁵⁵ La integración se percibiría como un elemento importante, quizá incluso como una condición necesaria para promover el desarrollo económico y asegurar la sobrevivencia política de las pequeñas naciones centroamericanas, pero no como una condición suficiente.

CONCLUSIONES

1. Mantener el programa de integración económica es imprescindible para los países centroamericanos. Los problemas políticos y económicos inmediatos no deberían impedir a los países del MCCA percibir claramente la escasa viabilidad que cada uno de ellos, tomado por separado, tiene en el mundo contemporáneo. Pero, a la vez, es necesario reconocer los grandes obstáculos internos y las numerosas limitaciones externas que hoy en día se presentan para el normal funcionamiento y el progreso sostenido del MCCA.

Las circunstancias actuales son poco propicias. No puede esperarse mucho de la integración, pero las opciones son aún menos halagüeñas. Por ello, si

55. CEPAL, *Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas del proceso de integración centroamericana*, EICE PAL/CCE/403, 1981, p. 14.

bien es poco lo que puede alcanzarse, urge poner manos a la obra e intentar lograrlo cuanto antes.

2. Buscar un nuevo *modus operandi* es una tarea en la cual deben hacer hincapié los países del MCCA. En efecto, las circunstancias externas (confrontación política internacional, crisis económica mundial) e internas (convulsión cívica) obligan a modificar la forma en que se ha desarrollado el proceso de integración. Es necesario asegurar la convivencia de países con diferentes tipos de organización política y de sistema económico. Esto exige buscar procedimientos para hacer compatible el enfoque de la integración mediante la consolidación de mercados nacionales con el de la integración mediante programas regionales de inversión y producción.⁵⁶

3. Elaborar y poner en marcha un programa de acción para un período de transición parecería ser la opción más realista en la situación actual. Los compromisos políticos que asumirían los países no serían significativos, sino más bien limitados y específicos. Los países sabrían así a qué atenerse y los beneficios serían tangibles para cada uno de ellos.

4. Perfeccionar la organización institucional del MCCA es un requisito muy sentido. Los países podrían así llegar a concertar los acuerdos necesarios para conciliar el planteamiento básico de largo plazo (cooperar para sobrevivir, integrarse para progresar) con los requerimientos (políticos y

56. Se trataría así de un proceso de integración que incorporaría elementos del esquema de integración tipo I, así como del tipo II, de la clasificación de W. Andrew Axline en su obra *Caribbean Integration, The Politics of Regionalism*, 1979, pp. 42-47.

económicos) inmediatos de corto plazo. El mayor o menor equilibrio que se logre entre los intereses de largo y de corto plazo sería la medida del éxito del proceso de integración. Los países aceptarían así participar en un juego cuyo resultado, aún en el corto plazo, no es de suma cero y del cual se pueden esperar beneficios netos muy apreciables para cada uno de los participantes en el mediano y el largo plazo. Baste recordar, para concluir, que los enemigos más temibles y enconados de esta posibilidad son el nacionalismo arrogante y el unionismo utópico, que impiden practicar la solidaridad basada en la aceptación de las diferencias y en el respeto a la diversidad.⁵⁷

57. Denis de Rougemont, *Rapport au peuple européen sur l'état de l'union de l'Europe 1979*, Editions Stock, 1979, p. 165.

**LOS PAISES DE MENOR
DESARROLLO ECONOMICO
RELATIVO Y LA INTEGRACION EN
AMERICA LATINA**

INTRODUCCION

El tema de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) ha sido uno de los problemas principales que se ha presentado en la gran mayoría de los esquemas de integración económica, tanto los formados por países desarrollados, como por aquellos en que participan países en vías de desarrollo. El caso latinoamericano no ha sido la excepción. En efecto, en los diversos programas de integración regional y subregional, se trate de la antigua ALALC, del acuerdo de Cartagena o del Mercado Común Centroamericano, éste ha sido uno de los aspectos que más ha retenido la atención de los países. Es más, ha llegado a ser uno de los obstáculos principales para el normal funcionamiento y progreso de los programas de integración.

Con no poca frecuencia, los problemas planteados por los PMDER han recibido una importancia mayor de la que en realidad tiene. Esto se ha debido a varios motivos. En algunas oportunidades, se ha querido exagerar un tanto la situación con el propósito de obtener ventajas adicionales. En otras, se han puesto esperanzas indebidas en los programas de integración como medio para resolver los obstá-

culos al desarrollo económico nacional. En otros casos, en fin, en aras de asegurar la participación de algunos países, se asumieron compromisos basados en una solidaridad realmente inexistente, lo cual creó expectativas que resultaron fallidas una vez confrontadas con las realidades política y económicas. Dicho lo anterior, no cabe duda que los PMDER presentan problemas importantes, difíciles de analizar y aún más difíciles de solucionar, en los esquemas de integración económica. Existe, efectivamente, el peligro que los efectos de la integración resulten nocivos para el desarrollo económico de estos países o bien que los beneficios sean tan insignificantes que válidamente surja la duda acerca de la ventaja real de su participación. Ello depende de múltiples factores tales como las disparidades originales, las condiciones objetivas de los diferentes países, de la concepción y funcionamiento del programa de integración, así como de las nuevas oportunidades que ofrece el programa y la capacidad de los PMDER para aprovecharlas adecuada y oportunamente. Es por ello entonces necesario indagar en qué manera se podría apoyar a los PMDER para que la integración sea efectivamente un elemento positivo para acelerar su desarrollo económico.

Este es el tema de la primera parte del presente estudio. Comienza en el primer capítulo con algunas consideraciones generales acerca de los PMDER. En el segundo capítulo, se trata de analizar la situación de los PMDER en los esquemas latinoamericanos de integración económica. No se pretende un examen pormenorizado de las diferentes medidas e instrumentos utilizados, esta tarea ya ha sido realizada por otros autores, sino más bien ordenar los resultados ya obtenidos y discutir las conclusiones a que se ha llegado. El capítulo tercero, se aboca a consi-

derar los aspectos más importantes de un posible sistema de apoyo a los PMDER, para lo cual se echa mano de los planteamientos, propuestas y sugerencias que sobre el tema se han hecho recientemente. El enfoque general del trabajo está orientado a otear el futuro más que a enjuiciar el pasado. De ahí el énfasis que se ha puesto en la presentación de nuevas opciones y posibilidades, sin que ello sea óbice para reconocer la necesidad de tomar la experiencia ya acumulada como elemento indispensable para llevar a cabo el estudio.

CAPITULO I

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO: CARACTERISTICAS Y NATURALEZA DE SUS PROBLEMAS

CONSIDERACIONES GENERALES

Dos aspectos preliminares han de considerarse primeramente, a saber: ¿cómo determinar cuáles son los países de menor desarrollo económico relativo? y ¿a qué se deben los problemas que estos países plantean en los esquemas de integración económica?

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

En términos generales los PMDER son aquellos que muestran dos características fundamentales: un menor grado de desarrollo y una menor dimensión de su mercado interno, en comparación con los de los demás países participantes en el respectivo esquema de integración. Para determinar concretamente cuáles de los países miembros deberían ser calificados como PMDER varios elementos de juicio

han sido sugeridos y utilizados. Moncada¹ menciona los siguientes:

- Producto interno bruto por habitante.
- Proporción del PIB generado por los principales sectores de la producción.
- Proporción de la población económicamente activa dedicada a las principales actividades productivas.
- Distribución de la población entre población urbana y rural.
- Coeficiente de alfabetización.
- Número de médicos, automóviles y teléfonos por mil habitantes.

Tamames² por su parte, en su estudio sobre los PMDER, se refiere a lo siguiente:

- Monto del PBN
- PNB por habitante
- Formación bruta de capital, exportaciones e importaciones como proporción del PBN.
- Consumo de electricidad (KWh/hab.), y
- Número de teléfonos, automóviles y televisores por mil habitantes.

Finalmente, Palomino Roedel³ utiliza cuatro criterios, a saber:

- **Diferencias en los principales indicadores económicos y sociales (PIB, PIB industrial per cápita,**

1. Moncada (1969).
2. Tamames (1972).
3. Palomino Roedel (1982).

PIB industrial básica per cápita, exportaciones per cápita, exportaciones no tradicionales per cápita, CWH per cápita, consumo cemento per cápita, esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, tasa de alfabetización).

- Diferencias en cuanto al volumen y diversificación de sus estructuras productivas (poca importancia relativa del proceso de industrialización).
- Diferencia en cuanto al tamaño del mercado (definido como el PIB más las importaciones menos las exportaciones).
- Diferencias en cuanto a la dotación de recursos técnicos y financieros (promedio anual de inversiones, ahorro nacional, ahorro externo, inversión per cápita, ahorro nacional per cápita, proporción de la inversión financiada con ahorro nacional, deuda externa como porcentaje del PIB, alumnos del sistema formal de enseñanza, enseñanza secundaria, técnica y superior como porcentaje de la población total).

Algunas observaciones son pertinentes: primera, no existe un criterio o un conjunto de índices único y bien definido para determinar el menor desarrollo relativo de un país, más bien se echa mano de una serie de criterios e índices de diversa naturaleza; segunda, se presentan dificultades estadísticas, de manera que al comparar las diferencias entre los países miembros surgen ambigüedades inevitables, y, tercera, el uso de promedios nacionales esconde el hecho de que en importantes regiones o sectores de los países de mayor desarrollo relativo persistan situaciones semejantes a las prevalecientes en los PMDER o peores aún.

En lo que hace a la América Latina, en ninguno de los esquemas de integración se ha procedido a establecer una metodología detallada para clasificar a los países. En ninguno de los programas se llevaron a cabo estudios detallados con este propósito. Se llegó, más bien, a un consenso. Las razones para proceder de esta manera fueron básicamente dos, a saber: una consideración de orden político, resultado del proceso de negociación entre los países, y otra, de carácter técnico, que consistía en que, a pesar de los rasgos propios de cada país, eran evidentes las disparidades y desniveles entre los países, lo cual hacía innecesario hacer investigaciones especiales. Fue así como en América Latina se llegaron a considerar como PMDER los siguientes países:⁴

- en la ALALC: Bolivia, Ecuador y Paraguay,
- en el Acuerdo de Cartagena: Bolivia y Ecuador,
- en el MCCA: Honduras.

LA NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LOS PMDER

¿Por qué la presencia de los PMDER, es decir, de disparidades sustanciales y desniveles marcados entre los países miembros, ha originado situaciones conflictivas que han puesto en peligro el funcionamiento y aun la sobrevivencia misma de los esque-

4. Es interesante notar la coincidencia con la clasificación a que llegaba, para otros fines, la CEPAL más de una década, CEPAL, (1972).

mas de integración? Debe recordarse que el proceso de integración favorece el crecimiento económico gracias a la ampliación del mercado, lo cual a la vez crea nuevas oportunidades de inversión, de comercio y de especialización. Ahora bien, el beneficio que cada país en concreto logra obtener depende, principalmente, de su capacidad para percibir y aprovechar prestamente estas nuevas oportunidades. La dificultad de los PMDER reside precisamente en su reducida capacidad, en comparación con la de los países de mayor desarrollo relativo, para poder aprovechar dichas oportunidades y, por consiguiente, el riesgo que corren de obtener beneficios exiguos o, aún peor, de salir perjudicados con su participación en el programa de integración. ¿A qué se debe esta poca capacidad de los PMDER para tomar las nuevas oportunidades? Varios factores determinan esta situación. Algunos de estos factores se relacionan con el esquema de integración en su totalidad, otros se refieren directamente a los PMDER.

En cuanto a los factores del programa de integración que afectan negativamente a los PMDER, mencionaremos los siguientes:

a. La tendencia a cifrar expectativas desmedidas. Así, se exageran las posibilidades que ofrecen los programas de integración para reducir las disparidades que aquejan a los PMDER. Estos programas pueden representar, en el largo plazo, un elemento útil para beneficiar a los PMDER y así mejorar sus perspectivas de desarrollo económico, pero debe evitarse el error de creer que mediante la integración podrá resolverse la situación de los desniveles entre los países miembros. Asimismo, se da la tendencia con cierta facilidad de hacer recaer sobre el programa de integración la res-

ponsabilidad del surgimiento de disparidades que ya existían aún antes del comienzo del programa. Se establecen así, con frecuencia, objetivos que los esquemas de integración simplemente no pueden cumplir, lo cual crea tensiones permanentes, incompatibles con la buena marcha del proceso de integración.

b. El tema de la distribución de los costos y beneficios de la integración se hace más complejo de lo que ya es. En efecto, en el proceso de integración existen dos problemas los cuales deben diferenciarse. Uno se refiere a la necesidad de adoptar procedimientos para permitir una distribución equitativa de los costos y beneficios que genera el mismo proceso, y, de esta manera, que todos los países miembros al participar en él logren alcanzar un crecimiento económico más elevado que si no lo hicieran. Otro se relaciona con la necesidad de establecer un sistema de apoyo en favor de los PMDER con el fin de mejorar su situación. El primero de estos dos problemas debe enfrentarse desde el inicio del proceso de integración, el otro podría esperar un poco. Sin embargo, cuando las disparidades entre los países miembros son muy marcadas, los dos problemas tienden a entremezclarse. Esto se debe a que los PMDER no pueden esperar mucho tiempo los resultados del programa y están ansiosos por lograr cuanto antes efectos positivos para justificar así su participación en el programa. Cuando prevalecen estas circunstancias, entonces es casi inevitable que desde el comienzo mismo del programa se adopten medidas para tratar de alcanzar ambos objetivos (la distribución equitativa de los costos y beneficios y la reducción de disparidades) simultáneamente. Y este mismo hecho impide a todos los países miem-

brob percibir adecuadamente los resultados del programa de integración.

c. El menor desarrollo relativo de algunos países miembros se pone en evidencia no sólo al observar los indicadores económicos y sociales, sino también en una insuficiente capacidad de negociación. Por una parte, la organización institucional de los gobiernos resulta inadecuada para tomar las decisiones concernientes con el esquema de integración. Además, los funcionarios públicos y los grupos gerenciales no existen, ni en la cantidad ni en la calidad necesarias, para llevar a cabo las negociaciones que requiere permanentemente el proceso de integración. De ahí el grave peligro de llegar a aprobar tratados y convenios irreales y de formular reglamentos y directrices inconvenientes, lo cual obstaculiza el funcionamiento de programas equitativos para todas las partes contratantes.

En cuanto a los factores que surgen directamente de la situación de los PMDER, se señalan a continuación los siguientes:

a. El tamaño del mercado.⁵ Este es un elemento muy importante, ya que las disparidades en cuanto a la dimensión del mercado de cada país miembro determinan, en gran parte, las nuevas oportunidades que crea y ofrece el proceso de integración. Así, por ejemplo, si la integración se lleva a cabo entre economías de tamaño semejante, entonces la ampliación del mercado resultará parecida para todas ellas, pero éste no sería el caso si el programa de integración se realiza entre países de mercados muy dispares. En efecto, para aquellos relativamen-

5. Tomado de Lizano (1982). p.34-35.

te "grandes" bastaría un esfuerzo marginal (poner sus empresas a trabajar algunas horas extras) para hacer frente al incremento de la demanda regional, en cambio el país "pequeño" tendría que hacer un esfuerzo considerable (ampliar algunas de sus unidades de producción o construir otras nuevas) para aprovechar las nuevas oportunidades.... Además, debe recordarse que las unidades de producción del país de mercado relativamente "grande" incurren en riesgos menores, ya que una alta proporción de su producción es vendida en el mercado nacional y por lo tanto dependen en menor medida del curso del programa de integración. Las unidades de producción del país "pequeño", por el contrario, dependen en mucha mayor medida de sus exportaciones a los demás países miembros, así el riesgo que asumen es elevado en vista de las posibles vicisitudes del proceso de integración. En síntesis, el país de mercado "grande" puede aprovechar con relativa facilidad las economías de escala. El país de mercado "pequeño" puede disfrutar de mayores oportunidades adicionales, pero, a la vez, las dificultades para aprovecharlas son apreciables.

b. La inelasticidad de la oferta. Los países, al participar en un programa de integración, aceptan el sacrificio que significa el adquirir bienes producidos dentro del área de integración, a precios superiores (o de calidad inferior), a los que antes pagaban al importar dichos bienes de los mercados internacionales. La sustitución de importaciones acarrea así un costo a los países miembros. Se supone que este costo sería compensado con creces gracias a las nuevas oportunidades de incrementar las exportaciones al área de integración. Ahora bien, el problema para los PMDER consiste en el relativo

retraso de su base productiva, especialmente industrial, lo cual acompañado de otros factores tales como la escasa capacidad empresarial, la infraestructura precaria y el desconocimiento sobre la disponibilidad de recursos naturales, explica que estos países difícilmente tengan una oferta de bienes nacionales relativamente elástica y, por ende, no puedan aprovechar con rapidez las nuevas posibilidades de exportación. De ahí el riesgo de generar asimetrías en las corrientes del comercio intrazonal: los PMDER incrementarían sus importaciones provenientes del área de integración, pero no podrían aumentar *pari passu* sus exportaciones. Esto ocasionaría un costo neto, cuya cuantía depende de la magnitud de la desviación de comercio y de la diferencia entre los precios internacionales y los prevalecientes en el área de integración. Si se tratara de sustituir producción nacional relativamente cara de los PMDER por bienes más baratos producidos por los países miembros de mayor desarrollo relativo, entonces podrían existir ciertas ventajas derivadas de la creación de comercio, pero surgiría la necesidad de reorientar el uso de los factores de la producción de las empresas afectadas en los PMDER. Lo anterior plantea una dificultad adicional, ya que las disposiciones que norman el libre comercio intrazonal deberán tomar en consideración el grado de las disparidades entre los países miembros.

c. Las tendencias a la "polarización". Las estructuras productivas no se ubican en un área geográfica dada de manera homogénea. Perroux⁶ y Myrdal⁷

6. F. Perroux (1961).

7. G. Myrdal (1957).

entre otros, han indicado que en cada país se forman pequeñas zonas de desarrollo –polos de crecimiento–, en las cuales el progreso económico es muy acelerado e imponen el ritmo de crecimiento al resto de la zona, o sea la periferia. En un programa de integración, al consolidarse los mercados nacionales y crearse un nuevo espacio económico, se corre el riesgo de una repetición de la tendencia a la polarización que se observa en cada país en particular. Es más, según algunos autores, esta tendencia es más pronunciada, cuanto mayores sean los desniveles iniciales entre los países miembros.⁸ Esto impone nuevas limitaciones al programa de integración, ya que este peligro debe contemplarse e incluir las medidas y procedimientos que protejan los intereses válidos de los PMDER. De no ser así, es muy poco probable que estos países acepten el riesgo de participar en un esquema de integración en que los países de mayor desarrollo relativo obtengan los beneficios de los polos de crecimiento.

Si bien debe reconocerse que las disparidades entre los PMDER y los demás países miembros plantean una serie de problemas en los esquemas de integración, bien podría argumentarse que no es necesario adoptar medidas específicas para reducir dichos desniveles, por cuanto éstos tenderían a desaparecer paulatinamente conforme avanza el grado de desarrollo económico de los PMDER. Sin embargo, esta es una posición poco realista por varias razones:

- Debe tenerse presente que el proceso de integración podría perjudicar a los PMDER, con lo cual las disparidades más bien tenderían a agravarse.

8. R. Hansen (1969).

- Existen serias dudas que se dé en la realidad una tendencia a la convergencia, de manera que sería cuestión de tiempo el reducir los desniveles iniciales entre los países miembros.
- Para los PMDER resultaría prácticamente imposible, desde el punto de vista político, esperar un largo período para obtener los beneficios del programa de integración, ellos esperarían ventajas concretas desde las primeras etapas del proceso.

En vista de ello, los esquemas de integración no han podido cerrar los ojos ni hacer oídos sordos frente a la situación de los PMDER. En todos los programas de integración ha habido necesidad de dar un tratamiento preferencial, de establecer un sistema de apoyo, a favor de estos países con el propósito principal de ayudarlos a obtener los beneficios potenciales del programa y, por consiguiente, crear condiciones más propicias para su futuro desarrollo económico.

CAPITULO II

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO EN LOS ESQUEMAS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACION ECONOMICA

En los programas de integración económica que interesa analizar —la ALALC/ALADI, el Acuerdo de Cartagena y el MCCA—, el tema de los PMDER siempre ha sido objeto de gran trascendencia. En los tres casos se han suscrito compromisos y se han tomado una serie de medidas en favor de dichos países, a pesar de lo cual existe una insatisfacción generalizada a la luz de los resultados obtenidos y no poca frustración dadas las posibilidades reales de acción.

LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS

*1. El caso de la ALALC/ALADI*⁹

La preocupación por los PMDER en el seno de la ALALC se encuentra en el preámbulo mismo del Tratado de Montevideo, al indicarse "que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo

9. Basado en Camelo (1982) y Zelada (1973).

aprovechamiento de los factores de la producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo". Se trataba así de tomar en cuenta en forma explícita la situación de aquellos países en condiciones desfavorables dado su nivel de desarrollo, de manera que el éxito del Tratado de Montevideo dependía en parte, de la disminución de las disparidades entre los países miembros. Difícilmente el proceso de integración podría avanzar si las economías de los PMDER no crecían en forma satisfactoria.

El régimen de normas especiales que se estableció en el Tratado de Montevideo, en favor de los PMDER, estaba basado en:

- El reconocimiento de situaciones diversas de los países y condiciones particulares, algunas de ellas desfavorables.
- El deseo de brindar igualdad de oportunidades a todas las partes contratantes.
- La consecución de un equilibrio permanente entre los sacrificios y los beneficios.
- La convicción de que el desarrollo económico de los PMDER contribuiría a la buena marcha del programa de integración.¹⁰

10. En el artículo 32 del Tratado de Montevideo se indica "Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el cre-

Los países de mayor desarrollo relativo apoyarían el esfuerzo de los PMDER principalmente en tres formas, a saber: primero, el aumento de las ventajas potencialmente aprovechables; segundo, la reducción de las exigencias en cuanto al cumplimiento de ciertos plazos, y tercero, la concesión de un tratamiento preferencial en los programas de asistencia técnica y financiamiento. Se buscaba de esta manera dos objetivos principales. En primer lugar, facilitar la respuesta de los PMDER a las ventajas que abría la liberación del comercio intrazonal. En segundo lugar, proteger a las economías de los PMDER de los efectos adversos que podrían tener las exportaciones de los demás países miembros en relación con: las pérdidas fiscales, el encarecimiento de bienes e insumos y la reducción de posibilidades de desarrollo industrial.

El sistema de apoyo a los PMDER en la ALALC se encuentra centrado en las disposiciones del artículo 32 del Tratado de Montevideo.¹¹ De acuerdo con este artículo se puede beneficiar a los PMDER de diferentes maneras:

- Ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes para promover la instalación de actividades productivas.
- Plazos más extensos que los previstos originalmente para cumplir el programa de disminución de gravámenes.

cimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento".

11. Además del art. 32, se han tomado varias resoluciones que precisaron el alcance y normaron su aplicación, entre ellas valga mencionar la 17 (I) y la 74 (III).

- Posibilidad de aplicar medidas restrictivas al comercio intrazonal para proteger la producción nacional.
- Apoyo a los PMDER para aumentar la producción mediante programas de asistencia técnica y medidas de carácter financiero.

En la ALALC las normas en favor de los PMDER tenían varias características que bien vale mencionar: primera, se trataba de medidas transitorias, se suponía llegaría el momento en que serían innecesarias; segunda, se trataba de un régimen de excepción con respecto a ciertas disposiciones del Tratado de Montevideo, pero "no constituyen una excepción a las disposiciones generales del mismo..." y, por consiguiente, los PMDER "gozarán de todos los derechos y estarán sujetos a todas las obligaciones que emanan del Tratado"¹² y tercera, las normas no son de aplicación automática, sino que es necesario que el país interesado solicite su condición de PMDER. El Tratado de la ALADI sigue la tradición de la ALALC en cuanto al tratamiento preferencial en favor de los PMDER, se establece como su objetivo principal "promover el desarrollo económico-social armónico y equilibrado de la región"; además, se contempla la creación de la Unidad de Promoción Económica, como parte de la Secretaría General de la ALADI, cuyo propósito es realizar gestiones para la obtención de recursos técnicos y financieros, efectuar estudios y proyectos para el cumplimiento del programa de promoción y elaborar informes anuales sobre el aprovechamiento efectua-

12. Notas explicativas de la Resolución 17 (I): Aplicación de las disposiciones del capítulo VIII del Tratado de Montevideo.

do del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo (art. 46, literal 1).

*2. El Acuerdo de Cartagena*¹³

En el Grupo Andino el tratamiento preferencial en favor de los PMDER ha sido parte esencial del programa de integración. Así, en el Acuerdo de Cartagena se incorpora, en el capítulo décimotercero, un régimen especial para Bolivia y Ecuador. El objetivo de este régimen especial consiste en: promover el desarrollo equilibrado y armónico, asegurar una distribución equitativa de los beneficios de la integración y acelerar el crecimiento de los PMDER mediante el programa de integración económica. El primer párrafo del artículo 91 del Acuerdo de Cartagena plantea claramente el propósito del Régimen Especial al decir "con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión, Bolivia y el Ecuador gozarán de un régimen especial que les permitan alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio". Se trata de apoyar a los PMDER, a fin de que la integración les permita un crecimiento económico tal que se puedan reducir los desniveles entre los países del Grupo Andino al comenzar el proceso de integración. La disminución de las disparidades se considera necesaria en beneficio común, ya que la integración no tendría posibilidades de éxito si persistieran; ade-

13. Basado en Palomino Roedel (1982) y Moncada (1969).

más, la acción mancomunada es el camino más apropiado para lograr un crecimiento más acelerado.

La esencia del régimen especial consiste en crear mayores incentivos e imponer menores obligaciones a Bolivia y a Ecuador. En un comienzo las ventajas para ambos países fueron iguales, más adelante se consideró que el caso de Bolivia ameritaba un tratamiento diferente y, así, se aprobó un Programa Especial para este país (Resolución No. 119). El objetivo central consistía en eliminar los obstáculos para que Bolivia pudiera expandir su producción industrial y aumentar sus exportaciones intrazonales, es decir, aprovechar plenamente las posibilidades del Acuerdo de Cartagena.

Entre las principales disposiciones adoptadas en el Grupo Andino figuran, según Moncada,¹⁴ las siguientes:

a. Asignación prioritaria de plantas industriales en los territorios de Bolivia y Ecuador y ventajas exclusivas y tratamientos preferenciales para favorecer la formación de complejos de industriales.

b. Liberación de gravámenes y restricciones, irrevocable y no extensiva, para listas de productos originales de Bolivia y Ecuador, como también el establecimiento de márgenes de preferencia sobre productos de especial interés para los dos países.

c. No aplicación de medidas correctivas a las importaciones procedentes de Bolivia y Ecuador, salvo en casos debidamente calificados.

ch. Eliminación gradual y más lenta de los gravámenes y restricciones de Ecuador y Bolivia, a las importaciones de la subregión.

14. Moncada (1969), p. 25-26.

d. Adopción del Arancel Externo considerando la necesidad de preservar leyes de fomento y asegurar la protección efectiva e indispensable para la promoción y comercio de Bolivia y Ecuador.

e. Establecimiento de tratamientos diferenciales e incentivos suficientes en los dos países y acción conjunta de los otros países miembros a fin de asegurar una atención prioritaria tanto financiera como técnica subregional e internacional, en favor de Bolivia y Ecuador.

*3. El Mercado Común Centroamericano*¹⁵

Desde los albores mismos del programa de cooperación económica entre los cinco países centroamericanos y durante todo su desarrollo se ha tomado en cuenta la necesidad de ayudar a los países miembros más retrasados del área de integración. Seguidamente, se indica brevemente la tesis centroamericana sobre este tema.

En la bibliografía sobre la integración económica centroamericana se encuentra con mucha frecuencia alusiones al problema de los países de menor desarrollo relativo y a la necesidad de que todos los países y no sólo algunos de ellos, se beneficien con el proceso. A continuación se hacen algunas referencias a modo de ejemplo.

- En el informe de R. Prebisch presentado a los ministros de Economía del Istmo Centroamericano, queda claramente establecido que "la poli-

15. Basado en Lizano (1982).

tica de integración no podría prescindir de una política de reciprocidad en el sentido más amplio posible de este término", para añadir, luego, que "en cada uno de los países quedaron ubicadas algunas industrias de localización óptima incluidas en el plan. La industrialización no es un proceso privativo de unos cuantos países solamente, sino que, en un sentido amplio, es un requisito del desarrollo de todos los países de acuerdo con sus circunstancias y recursos de cada uno".¹⁶ En otras palabras, la integración debe favorecer también a aquellos países miembros de menor desarrollo relativo.

- En 1952, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en una de sus primeras resoluciones, tomó la decisión de que "la integración económica debía fundamentarse en una aplicación amplia del principio de reciprocidad, teniendo presente la localización de las actividades productivas", Resolución 2 (Ac. 17).
- En la evaluación que realizó la CEPAL, en 1966, sobre la marcha del programa de integración centroamericana se indica que "se ha reconocido desde el comienzo la necesidad de propiciar simultáneamente un proceso de desarrollo equilibrado entre países y es éste uno de los objetivos cardinales de la integración económica", y, se añade, "se ha dotado así al mercado común de distintos instrumentos destinados de un lado, a garantizar igualdad de condiciones entre países iguales, y de otro, a establecer términos diferenciales para atenuar las desventajas que po-

16. CEPAL (1952).

drían afrontar los miembros de menor desarrollo relativo".¹⁷

- Igualmente, en ese mismo año de 1966, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, al tomar la resolución 141 (CCE) sobre el desarrollo equilibrado de Honduras, indicaba en sus consideraciones que "el logro del desarrollo equilibrado entre países constituye objetivo esencial del programa de integración económica centroamericana".
- En el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (julio 1962), se dice que este régimen se establece "de acuerdo con las necesidades de la integración y del desarrollo económico equilibrado de Centroamérica". En el Protocolo al Convenio de Industrias de Integración Centroamericana (enero 1963) se afirma que dichas industrias promoverán "el crecimiento equilibrado entre los países". La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica indicaba que el crecimiento económico del istmo "debe condicionarse a uno de los principios fundamentales del programa de integración económica, cual es el desarrollo equilibrado" (septiembre 1964).
- En el estudio de la SIECA sobre El Desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, se insiste en "la necesidad de promover una participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado" y que éste es "un aspecto indispensa-

17. CEPAL (1966).

ble para mantener la unidad de participación de todas las partes en el proceso".¹⁸

- Finalmente, en el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, presentado por el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano a los gobiernos del área en 1976, se estipulaba como uno de los objetivos básicos "promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto" (art. 2, b).

Puede verse así cómo desde el comienzo y a lo largo de su desenvolvimiento, el problema del desarrollo equilibrado y de los países de menor desarrollo relativo ha sido una de las preocupaciones centrales del proceso de integración económica centroamericana.

LAS MEDIDAS TOMADAS

En los esquemas de integración económica latinoamericanos son muy variadas las medidas que se han adoptado para apoyar el crecimiento de los PMDER. A continuación se examinan las principales de ellas.

1. ALALC

En el caso de la ALALC el sistema de apoyo a los PMDER se centra en cuatro áreas principales: la po-

18. SIECA (1973).

lítica comercial, el desarrollo industrial, la asistencia financiera y la cooperación técnica.

a. Política comercial. Los propósitos de las medidas comerciales tomadas en favor de los PMDER son dos: primero, permitir a estos países el acceso al mercado de los demás países miembros de manera expedita, y, segundo, posponer la apertura de sus mercados nacionales a los otros países miembros. Se supone que esta ampliación unilateral del mercado sería un elemento favorable para el desarrollo económico de los PMDER, al permitirles aumentar sus exportaciones, sin tener que hacer frente, en sus propios mercados, a la competencia de las importaciones procedentes de los otros países participantes.

La base para otorgar un tratamiento comercial preferencial a los PMDER se encuentra en el artículo 32 del Tratado de Montevideo, en el que se indica a la letra que las Partes Contratantes podrán "autorizar a una Parte Contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas". Asimismo, en otras resoluciones de la ALALC se encuentran disposiciones sobre la base de las cuales se pueden conceder ventajas comerciales a los PMDER, tal el caso de los acuerdos de complementación (Res. 99-IV) y de los acuerdos subregionales de integración (Res. 222-VII). Estas posibilidades han dado lugar a concesiones arancelarias que se han agrupado en las Listas Especiales de Ventajas No Extensivas (LVNE), que forman parte de la lista consolidada de concesiones de cada país. Las LVNE dan así a los PMDER una

preferencia transitoria para aumentar sus exportaciones y una ampliación anticipada del mercado para poder expandir su producción exportable.

Las ventajas no extensivas tienen varias características que deben mencionarse:

- No son extensivas, como su nombre lo indica, lo cual significa que se otorgan específicamente a algunos de los PMDER, pero no a los demás miembros del programa de integración.
- No son permanentes, sino de carácter transitorio, al principio hasta 1972 y luego, con base en el Protocolo de Caracas, hasta 1980.
- No son automáticas, ya que el PMDER que desea obtenerlas debe plantear su solicitud y llenar los trámites respectivos, para determinar si las ventajas solicitadas son realmente necesarias.
- El carácter de excepción de las LVNE debe aclararse, ya que los PMDER, al obtener estas ventajas, no dejan de permanecer plenamente vinculados a las demás obligaciones del Tratado de Montevideo, concretamente a dar un cabal cumplimiento al programa de reducción de gravámenes.
- La relación entre las LVNE y la aplicación del principio de reciprocidad plantearon ciertas dudas. En efecto, el apoyo a los PMDER sería socavado en gran parte, si para poder obtener ventajas no extensivas tuviera, simultáneamente, que hacer, como contrapartida, concesiones en la lista nacional. Se ha aceptado una reciprocidad más flexible para que los PMDER puedan cumplir con este principio, ya que se difiere su

aplicación de acuerdo con el aprovechamiento efectivo que haga de las ventajas no extensivas.

- Las concesiones no extensivas no significan solamente una reducción de gravámenes, sino también un adecuado margen de preferencia zonal en relación tanto con los productos importados de terceros países, como con aquellos producidos en la zona. En realidad, al referirse a las ventajas no extensivas, debe considerarse el margen de preferencia con respecto a terceros países y el margen de preferencia con relación a la zona. En aras de la efectividad de la ventaja no extensiva, los márgenes de preferencia establecidos no deben ser modificados, ya que, de lo contrario, el PMDER no tendría seguridad al tomar sus decisiones. Así, para garantizar la estabilidad de las ventajas no extensivas se dispuso que, al otorgarlas, los países no podrían modificarlas durante su duración. (Res. 98-IV).

Dos aspectos adicionales referentes a la política comercial han de mencionarse por su importancia: las medidas relativas a las cláusulas de salvaguardia y aquellas otras relacionadas con los programas de liberación. En lo que hace a las cláusulas de salvaguardia, además de los dos casos generales previstos en el Tratado de Montevideo a los cuales tienen acceso todos los países miembros (desequilibrios globales en la balanza de pagos o perjuicios graves ocasionados por importaciones procedentes de la zona), los países de menor desarrollo económico relativo pueden invocar la aplicación de las cláusulas de salvaguardia cuando se trata de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico. Sobre la base de

la cláusula de salvaguardia, los PMDER pueden tomar varias medidas: restricciones cuantitativas, control de precios y modificación de gravámenes. Por otra parte, los demás países miembros no podrán invocar las cláusulas de salvaguardia para alterar las ventajas no extensivas que han acordado a los PMDER, esto con el propósito ya mencionado, de preservar la permanencia de las concesiones.

En relación con los programas de liberación, los PMDER tienen abierta la posibilidad de cumplir con las reducciones de gravámenes en condiciones más favorables que los otros miembros países, o sea, disponer de un plazo mayor para disminuirlos y formar sus listas nacionales.

b. Desarrollo industrial. Aún cuando las medidas comerciales han sido las más importantes en la ALALC, éstas se han considerado insuficientes para promover el mayor desarrollo económico de los PMDER. En el campo industrial pueden distinguirse tres aspectos:

- Los programas especiales de cooperación basados en la resolución 74 (III), en los cuales se pone énfasis en la identificación de industrias que podrían económicamente establecerse en los PMDER para abastecer el mercado de la zona y, por otra parte, se contempla la posibilidad de desgravaciones anticipadas para ampliar el mercado a disposición de los PMDER.
- La formulación de la política zonal de desarrollo industrial (Resolución 100-IV) debe poner especial atención en la búsqueda y la asignación de proyectos industriales en los PMDER que sean de interés para el crecimiento de toda área de integración.

- Las disposiciones relativas a los acuerdos de complementación (Resolución 99-IV) incluyen normas y procedimientos para dar un tratamiento preferencial a los PMDER. Así, por ejemplo, estos países podrán beneficiarse de las ventajas que se otorguen a los países que suscriban dichos acuerdos, aún cuando ellos no participen en el acuerdo.

c. Asistencia financiera y técnica. Dos tipos de ayuda se prevén en favor de los PMDER. Por una parte, los países miembros de la ALALC han aceptado apoyar colectivamente las gestiones que los PMDER planteen ante organismos internacionales, tales como el BID y las Naciones Unidas, con el fin de obtener recursos financieros y asistencia técnica. Por otra parte, los mismos países miembros podrían dar su cooperación financiera y técnica a los PMDER al tenor de la Resolución 74 (III).

En cuanto al apoyo financiero se enumeran varias posibilidades:

- Suministrar bienes de capital para la ejecución de obras de infraestructura.
- Suministrar equipos e instalaciones para escuelas talleres y escuelas agrícolas.
- Suministrar textos, equipos e instalaciones para estudios técnicos.
- Establecer líneas de crédito para el financiamiento de importaciones desde la zona de bienes destinados a las actividades básicas de producción de los PMDER.
- Aportar fondos para fortalecer los bancos de fomento de los PMDER a fin de financiar activida-

des productivas de interés zonal. En relación con la asistencia técnica, se prevén a la vez, varias medidas:

- suministrar expertos, técnicos y profesores para desarrollar actividades en los PMDER,**
- conceder becas a los PMDER para la formación de técnicos, obreros calificados y administradores de empresas,**
- preparar y ejecutar proyectos específicos y**
- estudiar mercados e identificar industrias para promover su localización en los PMDER.**

Finalmente, debe mencionarse que, en el campo institucional, se decidió la creación de una unidad técnica de apoyo a los PMDER, como parte de la Secretaría de la ALALC. Esta unidad tiene el "cometido de asistir a los países de menor desarrollo económico relativo en el estudio y determinación de las posibilidades que les ofrezca el mercado zonal y la aplicación de las medidas previstas en su favor en las Resoluciones de la Conferencia".

El tratado de la ALADI sigue la tradición de la ALALC al conceder un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo. En efecto, a pesar de las marcadas diferencias entre la ALALC y la ALADI que hacen de esta última en realidad un nuevo esquema de integración económica, la preocupación por establecer disposiciones específicamente orientadas a buscar una solución adecuada a los problemas especiales de los países de menor desarrollo relativo, no sólo se mantiene, sino se refuerza, tanto en cuanto al ámbito de la aplicación de las medidas adoptadas como a la naturaleza de los procedimientos propuestos.

Los instrumentos previstos para asegurar un tratamiento especial a los PMDER son diversos. A continuación se mencionan los principales:

- El acceso preferencial al mercado de los países más avanzados para los productos exportados por los países de menor desarrollo relativo, sin que los primeros puedan exigir reciprocidad de los segundos; este acceso preferencial consiste en la apertura multilateral de mercados para listas de productos, especialmente industriales, para las cuales se eliminan los gravámenes aduaneros y demás restricciones al comercio.
- Los acuerdos de comercio que lleguen a establecerse entre los países miembros más avanzados se harán extensivos, sin reciprocidad, a los países de menor desarrollo relativo.
- Los países más avanzados se comprometen a negociar, con cada uno de los países de menor desarrollo relativo, un Programa Especial de Cooperación, a fin de promover una efectiva cooperación colectiva en favor de estos últimos; dentro de las acciones previstas se mencionan los acuerdos en materia de preinversión, financiamiento y tecnología.
- Los países miembros aceptan establecer normas negociadas para asegurar, en favor de los países de menor desarrollo relativo, la preservación de las preferencias arancelarias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardia.
- Las ventajas que un país miembro llegara a otorgar a otros países no miembros de ALADI o a otras

áreas de integración, dentro o fuera de América Latina, se harán extensivas a los países de menor desarrollo relativo miembros de ALADI.

Puede así apreciarse cómo el tratado de ALADI contempla diversos instrumentos, procedimientos y medidas mediante los cuales se otorga un trato especial a los países de menor desarrollo relativo. Este tratamiento preferencial se llevará a cabo en un marco muy diferente del multilateralismo rígido que caracterizaba a la ALALC, el cual ha sido sustituido por la flexibilidad de los mecanismos de alcance parcial contemplados en la ALADI.

*2. Grupo Andino*¹⁹

Los países que suscribieron el Acuerdo de Cartagena, pudieron aprovechar la experiencia acumulada en la ALALC en cuanto al tipo de medidas consideradas para apoyar a los PMDER, de ahí que la importancia relativa de los instrumentos utilizados haya sido diferente en ambos esquemas, a pesar de las semejanzas existentes.

a. Los mecanismos de carácter comercial. Estas medidas se refieren a:

- La nómina de apertura inmediata. Se trató de liberar sendas listas de productos a favor de Bolivia y de Ecuador, de manera inmediata. El propósito consistía en que estos dos países pudieran beneficiarse cuanto antes del libre comercio al poder exportar bienes que ya producían y utilizar así la capacidad instalada. El criterio para

19. Basado en Palomino Roedel (1982).

elaborar ambas listas fue muy restringido ya que las posibilidades inmediatas de exportación en los PMDER no eran muy amplias. La lista de Bolivia incluyó 62 ítem y la de Ecuador 50, los productos agrícolas y agroindustriales eran ampliamente mayoritarios.

- La nómina general de desgravación automática. Los países de mayor desarrollo relativo en el Grupo Andino se comprometieron a eliminar los gravámenes intrazonales que afectaban los productos de Bolivia y Ecuador en un plazo de tres años mediante un procedimiento de desgravaciones automáticas: la única excepción comprendía aquellos productos incluidos en los acuerdos de programación sectorial. De esta manera, la nómina inmediata (en realidad un adelanto a la política general de desgravación) y la nómina general de desgravación automática fueron instrumentos utilizados en favor de los PMDER con el propósito de ampliar el mercado disponible para sus exportaciones, sin que ellos se vieran forzados a proceder en igual forma.
- El arancel externo común y el margen de preferencia subregional. Los PMDER han disfrutado de plazos mayores para adoptar el arancel externo mínimo común y, además, podrán establecer excepciones al proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al arancel externo común y así continuar la aplicación de sus leyes de fomento industrial.
- La apertura de los mercados de Bolivia y Ecuador. Estos dos países han disfrutado de un mayor lapso para abrir sus mercados a los productos de los otros países miembros del Grupo Andino. Du-

rante la primera década del programa de integración, prácticamente no tuvieron que abrir sus mercados, con la excepción de los productos de los programas sectoriales (metalmecánico y petroquímico) y una lista reducida de bienes no producidos en el área de integración. Además, los PMDER pueden establecer listas de excepción con un máximo de 600 ítem, hasta 1993 y aun por más tiempo si la situación lo ameritara. De esta manera, Bolivia y Ecuador han mantenido prácticamente cerrados sus mercados a los otros países miembros del esquema de integración.

b. La programación industrial. Las medidas de política arancelaria evitarían que las disparidades entre los países miembros se ahondaran, pero la programación industrial sería el instrumento que permitiría realmente reducir la brecha entre ellos. Este fue el mecanismo que distinguió al Grupo Andino y más expectativas creó. Fue decisivo para asegurar la participación de Bolivia y Ecuador en el Acuerdo de Cartagena.

La política de programación realmente comprende cuatro mecanismos diferentes pero complementarios, a saber:

- La asignación de productos no producidos en la subregión; dentro de este programa se hicieron 17 asignaciones a Bolivia y 12 a Ecuador.
- La programación sectorial industrial: En este campo se han llevado a cabo tres programas: el metalmecánico, el petroquímico y el automotriz. En los dos primeros se asignaron a Bolivia 21 actividades y a Ecuador 26. En el caso del programa automotriz, Bolivia recibió la asignación de producir dos modelos básicos, formalizó cua-

tro convenios de ensamblaje con otros países miembros y participó en un convenio complementario; Ecuador por su parte, obtuvo la asignación de producir dos modelos básicos, formalizó dos convenios de ensamblaje y participó en un convenio de coproducción.

- Los proyectos integrales de desarrollo consisten en llevar el esfuerzo de programación hasta la elaboración de proyectos específicos y en promover la participación de varios países en la realización de dichos proyectos; de esta manera se trata de solucionar el problema de la falta de capacidad de ejecución de los PMDER. En los estudios tendientes a definir los "paquetes" de proyectos, se ha dado prioridad a Bolivia y Ecuador. Las acciones comunitarias incluyen el apoyo financiero de la CAF, el respaldo de la Junta en gestiones internacionales para la elaboración y promoción de los proyectos;
- Los programas de racionalización industrial buscan el mejoramiento de las industrias ya existentes; este programa no ha recibido mucho apoyo, ya que los esfuerzos se han canalizado a los otros programas, especialmente el de programación sectorial industrial; sin embargo, ofrece posibilidades interesantes para fortalecer el tratamiento preferencial de los PMDER, ya que existen ramas industriales tradicionales en las cuales aún existen oportunidades que bien podrían asignarse a Bolivia o a Ecuador.

La programación industrial, con sus diferentes acciones complementarias, es el principal instrumento del Acuerdo de Cartagena para apoyar a los PMDER. Se trata de dar a Ecuador, pero princi-

palmente a Bolivia, un tratamiento preferencial mediante asignaciones prioritarias, ventajas exclusivas y medidas complementarias para promover una industrialización más acelerada de estos dos países y asegurar así una distribución equitativa de los beneficios del esquema de integración andina.

c. Los mecanismos de apoyo a la integración física. La acción en el campo de las comunicaciones, energía y transportes, se ha centrado principalmente en este último. El progreso ha sido limitado y referido más a los estudios, en parte porque el Acuerdo de Cartagena en este aspecto no es imperativo, sino indicativo. Al elaborarse el plan de acción subregional sobre el sistema central de carreteras, se determinó que el problema principal lo constituía Bolivia, ya que las obras necesarias en este país representaban aproximadamente el 50 por ciento del costo total de la primera etapa. La Junta propuso luego un programa de acción para mejorar el sistema de transporte terrestre de Bolivia que incluye la creación, en la CAF, de un Fondo de Operaciones Especiales para financiar las primeras etapas del programa. La ejecución de este programa representaría un primer paso importante en favor de uno de los países miembros de menor desarrollo relativo.

ch. Los mecanismos de cooperación financiera y asistencia técnica. De acuerdo con el art. 106 del Acuerdo de Cartagena, los países se comprometen a aunar esfuerzos dentro y fuera del Grupo Andino para obtener la asistencia técnica y financiera requeridas para la instalación de plantas industriales en Bolivia y Ecuador. La acción de la CAF y el Programa de Apoyo a Bolivia son dos expresiones concretas de dicho compromiso.

- La CAF debe otorgar financiamiento prioritario a los PMDER, a fin de asignar a estos países una proporción relativa mayor de la que deberían recibir de acuerdo con sus aportes a dicha institución.
- El Programa Especial de Apoyo a Bolivia surgió ante la serie de problemas específicos planteados por este país, tales como: falta de recursos humanos e infraestructura física, carencia de producción exportable, precaria organización interna, limitaciones financieras y escasa industrialización. El Programa Especial busca de una parte, realizar un conjunto de proyectos (identificación de oportunidades de inversiones industriales, promoción del financiamiento y la gestión de proyectos industriales, fortalecimiento de la industria existente, fomento de exportaciones y formación de personal) con el apoyo de la Comisión, la Junta y CAF; de otra parte, garantizar a Bolivia el acceso efectivo del mercado andino, para lo cual se autorizaría a este país reducir el ritmo de las desgravaciones contemplado en el programa de liberación.

Puede apreciarse cómo en el Grupo Andino el sistema de apoyo en favor de los PMDER no se ha limitado a medidas de carácter comercial, sino que éstas han sido complementadas por un conjunto relativamente vasto y ambicioso de disposiciones y acciones de otra naturaleza.

3. Mercado Común Centroamericano

En el esquema de integración que se ha llevado a cabo en América Central se han utilizado varios

instrumentos para ayudar al crecimiento de Honduras, el país de la región considerado como de menor desarrollo económico relativo. Los principales son los siguientes: la política comercial, las industrias de integración, los incentivos fiscales y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

a. La política comercial. Estas medidas han consistido en ampliar los plazos a Honduras para: primero, equiparar su tarifa aduanera con el arancel externo común del MCCA y segundo, eliminar los obstáculos al comercio dentro del área de integración, es decir, para establecer el libre comercio intrarregional. De esta manera, se ha beneficiado a Honduras al permitirle un mayor acceso al MCCA y, a la vez, al proteger su mercado de la competencia de los demás países; asimismo, se ha visto favorecida también al poder importar productos de terceros países con aforos inferiores, por lo cual la producción hondureña ha recibido un tratamiento preferencial con respecto a la de los otros países miembros.

b. Las industrias de integración.²⁰ En 1958 los cinco países suscribieron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, en la misma ocasión en que se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio. Esto pone en evidencia que los gobiernos no concebían el programa de integración como una simple consecución del libre comercio intrarregional, por importante que éste sea, sino que consideraban que se requerían otras medidas para promover el crecimiento de cada país.²¹

20. Tomado de Lizano (1973).

De acuerdo con este Convenio, se establece una lista de industrias de integración que gozan de varias ventajas importantes: libre comercio regional inmediato, protección arancelaria en todo el área de integración, exenciones de derechos de aduana para importar materias primas y otros bienes de terceros países. Las industrias de integración se definen como a aquellas "cuya capacidad mínima requiere que tengan acceso al mercado centroamericano para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas" (artículo 2). Una vez establecida la lista de este tipo de industrias,²² cada país podía solicitar aquellas que consideraba más convenientes promover; sin embargo, los países convienen en que el desarrollo industrial "deberá efectuarse sobre las bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos" (artículo I). Dentro de este espíritu, se decidió, en el artículo transitorio, que no se otorgaría "una segunda industria a un mismo país, mientras a cada uno de los cinco países centroamericanos no se hubiere asignado una planta".

Para obtener una industria de integración, el país interesado debe presentar una solicitud a la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Integración Industrial (creada por el mismo Convenio). La Secretaría estudia la solicitud y eleva un informe

-
21. Algo parecido sucedió también en 1960. En forma simultánea se aprobaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica.
 22. Al principio se escogieron fertilizantes, insecticidas, fungicidas, diversos productos farmacéuticos, llantas y neumáticos, pinturas, barnices y tintes, recipientes de vidrio y de plástico, productos de papel y celulosa, acero laminado, petróleo y sus derivados y fibras artificiales.

a la Comisión, la cual puede asesorarse en asuntos técnicos y económicos. Si ésta aprueba en definitiva la solicitud, se somete a los países un proyecto de protocolo para que cada gobierno la sancione. Este proyecto de protocolo deberá incluir las condiciones relativas a la capacidad de producción, normas de calidad, participación del capital centroamericano, arancel de aduana común propuesto y otra información para asegurar un adecuado abastecimiento del mercado y una debida protección a los intereses de los consumidores.

El Convenio buscaba así dos objetivos principales: primero, establecer en el área de integración ciertas industrias que serían núcleos alrededor de los cuales proseguiría el desarrollo industrial, y segundo, evitar la concentración industrial en un solo país, de manera que todos se beneficiaran. Se trata, según Wionczek, de "introducir en la zona un mecanismo multilateral de licencias industriales que respondiera tanto a consideraciones de índole económica como política".²³

c. Los incentivos fiscales.²⁴ Con el fin de promover el desarrollo industrial, en cada uno de los cinco países centroamericanos regían disposiciones legales para conceder estímulos de carácter fiscal a nuevas actividades manufactureras. Cuando se estableció el libre comercio intrarregional, surgió una gran competencia entre los países miembros con el fin de atraer nuevas inversiones industriales, para lo cual cada uno de ellos se veía forzado a otorgar mayores incentivos fiscales que los demás.

23. Wionczek (1966).

24. Tomado de Lizano (1973).

Los países se percataron de cuán inconveniente era esta manera de proceder y, en 1962, suscribieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, el cual pretendía dar un tratamiento igual a las empresas industriales en los cinco países.

El convenio requería para su correcto funcionamiento la aprobación de los cinco países. Tres años después de suscrito, Honduras indicó que no estaba en situación de aprobarlo, a no ser que fuera revisada la redacción original. La revisión consistía en otorgar a las industrias que se establecieran en ese país mayores incentivos por un plazo más extenso. En 1966, se llegó a un protocolo sobre la revisión, pero aún así insumió tres años más hasta su entrada en vigor.

El aspecto que interesa examinar en esta oportunidad no es tanto el contenido del Protocolo, como las medidas que se contemplan para estimular la instalación de nuevas industrias en uno de los países miembros, a saber, Honduras. En sus aspectos sustantivos, el Protocolo de 1966 preveía que las empresas industriales establecidas en ese país recibirían beneficios superiores y por un plazo mayor a los que podrían conceder los otros países miembros. Esto se refería en especial a exenciones aduaneras sobre las importaciones y el impuesto sobre la renta. De esta manera se atraerían inversiones industriales adicionales a Honduras. Se pretendía que los incentivos fiscales compensaran todos los demás factores que hacían poco atractiva la producción en Honduras, tales como una insuficiente oferta de mano de obra calificada, sistemas inadecuados de transportes y de suministro de energía, falta de capacidad empresarial y servicios conexos de poca calidad.

ch. El BCIE fue creado en 1960 simultáneamente cuando se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Se trata de una institución con personalidad jurídica propia e independencia administrativa y funcional. Sus objetivos principales son: promover la integración centroamericana y propiciar el desarrollo equilibrado de la región, mediante una creciente complementación de las economías nacionales y la expansión del comercio intrarregional. A estos fines, el BCIE está facultado para participar en el financiamiento de una amplia gama de proyectos no sólo industriales, sino también de infraestructura, agrícolas, de servicios, siempre que no tengan un carácter local.

El BCIE utiliza principalmente dos instrumentos: el financiamiento y la asistencia técnica. En cuanto a las operaciones crediticias el Banco no está obligado por sus estatutos a destinar determinada proporción de sus recursos a cada país miembro, sin embargo, sí ha quedado clara la obligación de dar la máxima prioridad a los proyectos sometidos a su consideración por Honduras. La actividad del BCIE ha puesto especial atención en ayudar a la expansión de la capacidad de producción de los PMDER, para lo cual ha puesto énfasis en el financiamiento de la construcción de una infraestructura adecuada, en especial el sistema vial. En relación con las labores de asistencia técnica, el BCIE orienta su labor a la realización de estudios, con el propósito principal de determinar la localización óptima y el tamaño mínimo de nuevas plantas industriales que podrían establecerse en Centroamérica. Ambas acciones ayudan a Honduras a participar en los beneficios del programa de integración.

d. La resolución 141. A pesar de las medidas mencionadas en los párrafos anteriores para apoyar

el crecimiento económico de Honduras, los países del MCCA se percataron de que el problema de este país era más complejo. Para ayudarlo, se requería, en efecto, una acción más definida. Así fue reconocido en 1966, en la novena reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. En esa oportunidad se aprobó la resolución 141, la cual versa sobre el desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración económica. Esta resolución más que nuevas medidas planteó la necesidad de utilizar los instrumentos ya existentes de manera más decisiva en favor de Honduras. Se dispuso lo siguiente:

- Proceder al señalamiento de las industrias que se establecerían en Honduras al amparo del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.
- Solicitar al BCIE dar prioridad a los proyectos presentados por Honduras y, además, gestionar ante el BID y el BIRF un financiamiento global, en el que se daría un tratamiento especial a Honduras.
- Permitir a Honduras conceder mayores incentivos fiscales que los demás países a las nuevas empresas industriales.
- Recomendar a los organismos especializados centroamericanos elaborar programas específicos para Honduras en los campos de la investigación, asesoría y formación de recursos humanos; v) sugerir que la asistencia técnica internacional que recibe el MCCA de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales se amplíe y se dedique preferentemente a Hondu-

ras, sobre todo en lo referente a la preparación y ejecución de proyectos.

- Solicitar al Consejo Económico que en su próxima reunión adopte las disposiciones para llevar a la práctica cuanto antes las recomendaciones anteriores.

4. Observaciones finales

A pesar de la diversidad de medidas adoptadas y de los instrumentos utilizados en los tres esquemas de integración latinoamericanos estudiados, bien pueden determinarse tres ideas básicas comunes a todos ellos y que han orientado la acción en apoyo de los PMDER, a saber:

- La ampliación del mercado se ha considerado una medida de la máxima importancia, es así como se ha permitido reiteradamente un mayor acceso a los PMDER al mercado regional.
- La necesidad de proteger el mercado nacional de los PMDER igualmente es una medida recurrente, de manera que el acceso a su mercado ha sido mucho más restringido que el de los demás países miembros.
- Se ha tratado de crear condiciones propicias para canalizar recursos adicionales, principalmente financieros y de asistencia técnica, hacia los PMDER a fin de desarrollar nuevas actividades productivas, en especial industriales, así como para la construcción de su infraestructura.

Ahora es necesario pasar a examinar cuáles han sido los resultados obtenidos de la aplicación de los diferentes sistemas de apoyo que se han adoptado para ayudar a los PMDER, esto es el tema de la próxima sección.

LOS RESULTADOS OBTENIDOS

En términos generales, los resultados obtenidos del esfuerzo emprendido en los tres esquemas de integración considerados han sido poco satisfactorios. Esto se debe principalmente a dos razones: primera, la inadecuación de los medios puestos en práctica para apoyar a los PMDER: efectivamente, en algunas oportunidades no se puso suficiente atención al análisis de las relaciones causales entre los medios utilizados y los objetivos propuestos, así se establecieron procedimientos y se tomaron medidas que no eran las adecuadas para alcanzar las metas establecidas, y segunda, los magros efectos obtenidos de la aplicación de los instrumentos de los sistemas de apoyo, lo cual, a la vez, se ha debido en especial a tres motivos, a saber: primero, algunos de los compromisos no fueron cumplidos a cabalidad por los países de mayor desarrollo relativo; segundo, aún cuando fueron cumplidos, los PMDER no tuvieron capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades que se les ofrecieron, y, tercero, aún cuando fueron aprovechadas, las consecuencias no resultaron halagüeñas y los efectos en el desarrollo económico de los PMDER estuvieron lejos de las expectativas que estos países tenían. Además, los resultados insatisfactorios también se debieron a las medidas de política económica adoptadas por los

países que concedían el tratamiento preferencial de los PMDER, las cuales surtieron el efecto, quizá no buscado, de neutralizar las ventajas originalmente concedidas.

A continuación se examinan las diferentes medidas de apoyo en favor de los PMDER desde el punto de vista de los resultados obtenidos. Para este efecto se consideran, en primer lugar, las de carácter comercial, luego, las relacionadas con la programación industrial, para concluir con las referidas a la cooperación financiera y asistencia técnica.

1. Medidas de carácter comercial

Como se indicó en párrafos anteriores, las medidas de carácter comercial más importantes se refieren a:

- Desgravaciones arancelarias más aceleradas, a veces inmediatas, por parte de los países miembros en favor de los PMDER, lo cual amplía el mercado a disposición de los productores de estos últimos países.
- Desgravaciones arancelarias más lentas por parte de los PMDER en favor de los demás países miembros, con lo cual los primeros países protegen su mercado de los productos provenientes de los segundos.
- Adecuación más paulatina de las tarifas aduaneras de los PMDER al arancel externo común del esquema de integración, lo cual permite a estos países adquirir sus importaciones en terceros

países a precios inferiores a los prevalecientes dentro del área de integración.

a. Las listas de ventajas no extensivas ha sido el instrumento más ampliamente utilizado en la ALALC. Se han apuntado varias deficiencias a esta medida:

- Los requisitos que han de llenar los PMDER al presentar su solicitud son excesivos, e implican prácticamente la implantación de un sistema de programación sectorial.
- La incertidumbre debido al hecho de que el procedimiento previsto no representa una obligación inequívoca del país otorgante, sino tan sólo una posibilidad.
- Las LVNE se conciben como una medida excepcional, no como un procedimiento de aplicación general en favor de los PMDER.
- El carácter bilateral y no multilateral de las LVNE exige a los PMDER un agotador esfuerzo de negociación para poder llegar a una ampliación del mercado que incluya varios países.
- La permanencia precaria de la concesión otorgada, ya que el país otorgante bien puede alterar el margen de preferencia mediante acuerdos con otros países miembros.

Entre las conclusiones a que llega Camelo sobre las LVNE en un estudio reciente,²⁵ las siguientes permiten apreciar las posibilidades y problemas de esta medida:

25. Camelo (1982).

- Las exportaciones amparadas a las LVNE han representado una proporción importante de las exportaciones totales negociadas de Ecuador (60 por ciento) y de Bolivia (45 por ciento), lo cual ha permitido compensar el déficit comercial registrado en el comercio de las listas nacionales.
- Las LVNE están constituidas en su mayor parte (75 por ciento) por bienes manufacturados de diverso grado de elaboración.
- Las concesiones aprovechadas por ambos países fueron pocas (5 por ciento).
- El aumento del comercio a que han dado lugar las LVNE se registró mayormente con solo un país, con frecuencia fronterizo, ya que las concesiones de cada uno de los ítem de las LVNE sólo fueron, en promedio, otorgadas por menos de dos países, lo cual ha impedido a los PMDER poder disfrutar de un mercado más amplio.
- La superposición de las LVNE con las listas nacionales afectó a muchas de las concesiones (40 por ciento) otorgadas y redujo el margen de preferencia a menos de 10 por ciento en esos casos; cuando no hubo superposición, la evolución del comercio fue más favorable.
- El volumen del comercio generado guarda relación con el nivel del margen de preferencia, el cual debe ser superior al 30 por ciento.
- El margen de preferencia ha resultado ser el factor determinante para aquellas empresas que utilizaron las concesiones de las LVNE.

b. En el caso del Grupo Andino, Palomino ha concluido²⁶ que las ventajas obtenidas por Bolivia y Ecuador con la liberación de la primera lista común de la ALALC, fue de muy poca importancia; asimismo, la nómina de apertura inmediata resultó ser muy restringida y no ocasionó, en diez años, un aumento importante de las exportaciones ni de Bolivia (US\$ 81 millones), (ni de Ecuador US\$ 300 millones), si bien este último logró cierto éxito con algunos productos de su lista (conservas de atún y sardina, refrigeradoras y cocinas). Por otra parte, es importante recordar que mediante la nómina de desgravaciones automática en tres años, se abrió completamente el mercado regional para las exportaciones de los PMDER, excepto en lo que hace a los bienes reservados por los acuerdos de complementación. Esta ampliación tan considerable se esperaba tuviera importantes efectos en el volumen de exportaciones de Bolivia y Ecuador, sin embargo, no aconteció así. Durante muchos años las exportaciones de Bolivia, exceptuando el petróleo y los concentrados minerales, fueron muy reducidas y recién en 1980 alcanzaron US\$ 10 millones al año y en el caso de Ecuador, excluyendo de nuevo el petróleo, el nivel de las exportaciones en 1980 fue un poco superior a US\$ 30 millones pero también de poca importancia relativa.

Los mercados nacionales de Bolivia y Ecuador realmente no se han abierto a la competencia de la región durante la primera década, con la excepción de los productos de los programas metalmeccánico y petroquímico y un pequeño número de bienes producidos fuera de la subregión. De manera que los PMDER no han incurrido en costos adicionales por tener que adquirir bienes producidos en el Grupo

26. Palomino Roedel (1982).

Andino, sino que los ha podido importar en igualdad de condiciones de fuera del área. Asimismo, en cuanto al arancel externo común, los PMDER se han visto favorecidos por los precios más elevados que los demás países han tenido que aceptar por aquellos productos de Bolivia y Ecuador cuyo nivel de protección regional se aumentó. Sin embargo, el monto de las transferencias máximas probables, durante la primera década, a favor de Bolivia (US\$ 18 millones) y Ecuador (US\$ 141) no ha resultado ser significativo.

En resumen, Palomino considera que "el ambiente general creado por el Acuerdo cooperó a generar ciertas corrientes comerciales pero que como mecanismo específico efectivo el único que otorgó ciertos dividendos a Ecuador fue el de la apertura inmediata, en tanto que Bolivia no reaccionó prácticamente ante ninguno de ellos".²⁷

c. En el caso del MCCA las medidas comerciales no han tenido el propósito de favorecer directamente a Honduras, sino más bien tratar de evitar posibles perjuicios a este país debido al funcionamiento del libre comercio intrarregional. Así, se concedió a Honduras un plazo adicional para equiparar su tarifa arancelaria al arancel externo común; además, se le permitió eliminar los obstáculos al comercio intrazonal más lentamente. Los efectos de estas medidas comerciales no se han podido estimar, ni en cuanto a los posibles costos que se evitaron a Honduras, ni en cuanto a los posibles beneficios que este país pudo haber derivado. Sí pareciera que dichas medidas difícilmente hayan surtido un efecto apreciable para reducir las disparidades entre Honduras y los demás países centroamericanos.

27. Palomino Roedel (1982), p. 47.

2. Medidas de política industrial

a. En el programa de integración de la ALALC se puso énfasis en los aspectos comerciales, los demás no se ignoraron pero recibieron mucho menos atención. Así, no se encuentran en este esquema medidas tendientes a promover directamente el proceso de industrialización de los PMDER. En el artículo primero de la Resolución 99 (IV), sobre los acuerdos de complementación, se establece como uno de sus objetivos fomentar inversiones para acelerar el desarrollo económico; sin embargo, los PMDER no han podido ni siquiera aprovechar las desgravaciones acordadas en este tipo de acuerdo, menos aún habrían podido establecer nuevas industrias para aumentar su producción exportable. En verdad, como indica Camelo "...no sólo la oferta fue inexistente en la mayoría de los productos en que se realizaron los acuerdos, sino que, además, el tipo de empresas y de países intervinientes en los mismos desalentó todo intento de comenzar a producir bienes para iniciar una competencia escasamente factible".²⁸

b. La programación industrial ha sido, sin duda, el instrumento en el cual se cifraron mayores esperanzas en el Grupo Andino, de esta manera "por decisión autónoma de los gobiernos, se determinaría la localización en cada uno de los países de determinadas plantas o proyectos industriales, por acuerdo de las partes y no como resultado de las tendencias o fuerzas del mercado".²⁹ Se escogieron las siguientes ramas industriales; metalúrgica bási-

28. Camelo (1982), p. 4.

29. Palomino Roedel (1982), p. 59.

ca: minerales no metálicos; química y petroquímica (fertilizantes); madera, celulosa y papel; manufactura metalmecánica (partes de industria automotriz y bienes de capital); industria eléctrica e industria alimenticia. El resultado ha sido que "se ejecutó muy poco de lo efectivamente asignado, por lo que los beneficios que ambos países (Ecuador y Bolivia) recibieron por este concepto son bastante reducidos en comparación con las expectativas iniciales".³⁰ De las asignaciones recibidas por los PMDER son pocos los proyectos que realmente se concretaron, como puede apreciarse en el cuadro 1.

En vista del poco progreso alcanzado con la programación industrial y las constantes prórrogas de los países, la Junta ha propuesto pasar al Programa de Liberación el resto de la nómina no programada. Este planteamiento significa el agotamiento del instrumento "con un balance poco significativo en favor de los países de menor desarrollo relativo, especialmente en el caso de Bolivia".³¹

c. Como se indicó anteriormente, en el MCCA se utilizaron dos instrumentos para propiciar la industrialización de los PMDER: las industrias centroamericanas de integración y los incentivos fiscales al desarrollo industrial. Ninguno de los dos dio los frutos esperados. En cuanto a las industrias de integración, se asignaron a Honduras dos plantas, la de vidrio plano y la de pulpa y papel; sin embargo, hasta la fecha, ni la una ni la otra han llegado a instalarse. En relación con la posibilidad de aplicar las disposiciones contempladas en el convenio de

30. Palomino Roedel (1982), p. 67.

31. Palomino Roedel (1983), p. 104-105).

Cuadro 1**PMDER: ASIGNACIONES INDUSTRIALES
CONCRETADAS**

PROGRAMA	BOLIVIA		ECUADOR	
	Asigna- ciones	Concre- ciones	Asigna- ciones	Concre- ciones
Productos no producidos	17	5	12	6
Metalmecánico	10	2	11	7
Petroquímico	11	-	15	-
Automotriz	a/			b/

a/ El programa no ha avanzado.

b/ El programa avanzó satisfactoriamente

Fuente: Palomino Roedel (1982)

incentivos fiscales para ofrecer mayores ventajas por plazos más largos que los demás países, tampoco permitió a Honduras obtener beneficios tangibles. En efecto, la aplicación del convenio sufrió grandes vicisitudes, de manera que este instrumento nunca llegó a aplicarse a plenitud, sino tan sólo a medias.³² Si bien Honduras ha logrado acelerar el crecimiento del sector industrial, igual fenómeno ha acontecido en los demás países centroamericanos y a un ritmo más pronunciado, por consiguiente el carácter de menor desarrollo relativo de Honduras no ha disminuido.

32. Pineda (1981), p. 213-214.

3. Otras medidas

De las demás medidas que han sido adoptadas, aquellas relativas a los aspectos financieros son las más importantes y han de retener la atención. Dos esquemas de integración —el Grupo Andino y el MCCA— han creado sendos organismos financieros regionales: la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En ambos casos desde un comienzo se dio un tratamiento preferencial y prioritario a los PMDER. Las dos instituciones han tratado de cumplir a cabalidad este cometido. Así, en 1980, el 55 por ciento de los préstamos aprobados por la CAF se canalizaron a Ecuador (31 por ciento) y a Bolivia (24 por ciento). En el caso del BCIE, el monto de los préstamos hechos a Honduras es el más elevado y corresponde al 22,5 por ciento del total de los préstamos concedidos a junio de 1982.

Estas instituciones, a pesar del esfuerzo desplegado por ayudar a los PMDER, han encontrado serios obstáculos al desarrollar su labor. Primero, aun cuando se tenga el propósito de canalizar recursos financieros a un país determinado, no siempre es posible lograrlo dada la escasez de proyectos debidamente evaluados. Segundo, los recursos de la CAF y del BCIE les impide jugar un papel importante en el financiamiento de proyectos en los PMDER, los países miembros no han realizado aportes de capital en cuantía suficiente para allegar fondos complementarios, de manera que estas instituciones financieras sólo pueden hacer un impacto muy limitado. Tercero, la CAF y el BCIE no han contado con una política suficientemente definida para orientar sus decisiones, ya que han hecho falta programas regio-

nales de inversión, así como planes nacionales de desarrollo debidamente coordinados entre sí.

4. Aspectos generales

En ninguno de los tres programas de integración las medidas de apoyo en favor de los PMDER han surtido el efecto esperado. A continuación se indican las principales razones que pueden explicar las múltiples dificultades encontradas y la serie de obstáculos que se han encontrado en el camino. Se han ordenado en cuatro grupos diferentes según hayan surgido de: el sistema mismo de apoyo en favor de los PMDER, las condiciones propias de los PMDER, el comportamiento de los demás países miembros o circunstancias imprevistas.

a. Las medidas de los sistemas de apoyo a favor de los PMDER adolecen de una serie de deficiencias, entre las cuales han de mencionarse las siguientes:

- Algunas de las medidas son de aceptación y aplicación voluntaria, no tienen carácter vinculante, ni se trata de obligaciones o compromisos. Este trae gran inseguridad en los PMDER, los cuales no saben, a ciencia cierta, a qué atenerse.
- La aplicación de ciertas medidas en favor de los PMDER exige a estos últimos la adopción simultánea de otras disposiciones sobre la base del principio de reciprocidad. De esta manera se debilita en mucho el apoyo a los PMDER.
- Algunas medidas carecen de permanencia, más bien se caracterizan por su naturaleza transitoria, sin precisarse frecuentemente con suficien-

te claridad cuál es el plazo de vigencia de las medidas. Esta situación crea incertidumbre entre los PMDER.

- Frecuentemente, la aplicación de las medidas exige a los PMDER un esfuerzo desmedido: conducción de largas negociaciones, elaboración de propuestas y preparación de proyectos. Esto dificulta el aprovechamiento de las oportunidades por parte de los PMDER, escasos como están de recursos humanos.
- Muchas de las medidas adoptadas y de las decisiones específicas tomadas sobre la base de esas medidas, son acciones puntuales, parciales o desperdigadas que no reflejan un esfuerzo orgánico y coordinado propio de un verdadero sistema de apoyo.
- Algunas de las medidas apuntan en la dirección correcta, pero han resultado insuficientes, no alcanzan la masa crítica indispensable, para desencadenar las reacciones necesarias y así generar los resultados deseados. Por ejemplo, una ampliación del mercado puede ser conveniente, pero no resultar suficiente para justificar una nueva inversión, o una exención fiscal puede ser un estímulo, pero ser insuficiente para llevar a cabo la expansión de la capacidad instalada.
- Se han tomado medidas o utilizado instrumentos sin una clara concepción de las relaciones causales entre ellos y el proceso de desarrollo. Se ha tratado así de forzar a los PMDER a dar un "salto tecnológico", sin percatarse de las enormes dificultades de cumplir con esta meta. Se han desperdiciado tiempo y esfuerzo, que hubie-

ran dado mejores frutos de haberse propiciado por el contrario el mejoramiento tecnológico de ramas industriales tradicionales.

- Se ha dejado a cargo de los gobiernos la administración de instrumentos regionales. Así, aconteció en el MCCA, cuando la aplicación del convenio de incentivos fiscales para el desarrollo industrial no fue ejecutado por los organismos regionales, sino por las dependencias públicas de cada país. Esto propició una "guerra" de incentivos, cada país trató de superar a los demás a fin de atraer nuevas inversiones, y así el tratamiento preferencial a los PMDER rápidamente cayó en olvido.
- La debilidad institucional de que han hecho gala los esquemas de integración ha representado un obstáculo importante, de manera que no han podido suministrar el apoyo complementario que los PMDER tanto han necesitado y reclamado. Un ejemplo se refiere al apoyo en el campo financiero: en algunos esquemas no existe una institución financiera (ALALC), en otros sí (Grupo Andino, MCCA), pero no se las ha podido fortalecer para desempeñar un papel de importancia en apoyo de los PMDER. Igualmente, falta capacidad institucional de los programas de integración en aspectos tales como: la asistencia técnica, los procedimientos para supervisar el cumplimiento de los compromisos y el sistema de evaluación.

b) Las circunstancias propias de los PMDER inciden grandemente en el mayor o menor éxito de los sistemas de apoyo establecidos con el fin de ayudarlos. El problema fundamental es la falta de capacidad de los PMDER para aprovechar adecuadamente

las ventajas que se ofrecen y las oportunidades que se abren, ya se trate de la ampliación del mercado, ya de la asignación de nuevas industrias. Esto se origina en varios hechos:

- Los PMDER han sobrevalorado su potencialidad, sus posibilidades y su capacidad para aprovechar oportunidades. Se cayó así en la costumbre de solicitar, acaparar y acumular ventajas comerciales y asignaciones industriales que no podían aprovecharse.
- Los PMDER no mostraron suficiente organización institucional y carecieron de recursos humanos para la promoción y la negociación que implicaba el aprovechamiento de las nuevas oportunidades. Tampoco contaron con la legislación nacional y un sistema de incentivos adecuados para promover nuevas inversiones. En resumen, no se puso en marcha una verdadera política de promoción de inversiones (nacionales y extranjeras) y de fomento de las exportaciones intrarregionales.
- La trascendencia del tamaño del mercado con frecuencia se descubría tardíamente. En efecto, aun cuando hubieran existido los medios requeridos para llevar a cabo ciertos proyectos, éstos no se hubieran concretado, ya que, al examinarse más detenidamente, quedaba claro que el mercado ampliado a disposición de los PMDER, ya sea mediante ventajas comerciales o asignaciones industriales, era insuficiente y no hubiera permitido el funcionamiento de los proyectos en cuestión.
- Se pasó por alto que el aprovechamiento de una nueva oportunidad depende mucho de la base

industrial con que cuenta el país. Así, cuando ésta es incipiente, servicios tales como los de suministros, reparación, capacitación, financiamiento y transporte, no son adecuados y tienen que ser asumidos en buena parte por las empresas, lo cual dificulta su desarrollo o su establecimiento.

- La falta de capacidad empresarial ha sido un serio obstáculo en los PMDER, lo cual ha dificultado la percepción de nuevas oportunidades y su aprovechamiento.
- La condición insatisfactoria de la infraestructura explica también en parte, la lentitud con que los PMDER han progresado. Así, el sistema de transporte, el suministro de energía, la capacitación de mano de obra, dejan que desear. Igual sucede con la organización de mercados, con el sistema financiero y con los seguros de exportación. Todo lo anterior aumenta los costos de producción de las empresas, sobre todo cuando se trata de proyectos de tecnología avanzada para la exportación.

c. El comportamiento de los países que han acordado las ventajas comerciales y las asignaciones industriales, ha representado una y otra vez, un serio obstáculo para que los PMDER pudieran aprovechar las nuevas oportunidades.

- El incumplimiento de compromisos de diversa naturaleza ha sido frecuente en relación con: las restricciones a las importaciones de productos provenientes de los PMDER, el fomento de producción paralela, la reducción de los márgenes

de preferencia y la falta de equiparación del arancel externo común.

- Los países han adoptado medidas que consciente o inconscientemente han neutralizado las ventajas originalmente otorgadas a los PMDER, haciendo así nugatoria la acción tomada.
- Una vez hechas las concesiones a los PMDER, los demás países miembros no han tomado las medidas efectivas para brindarles el apoyo necesario para que pudieran aprovechar las nuevas oportunidades. Con frecuencia se dio la impresión de que los países al otorgar las ventajas lo hacían a sabiendas que no podrían ser aprovechadas.
- Muchas concesiones se hicieron a los PMDER con el fin de asegurar su participación en el esquema de integración, más que con el propósito firme de colaborar en la solución del problema del menor desarrollo relativo y de reducir las disparidades entre los países miembros. Luego las interpretaciones y las negociaciones interminables permitirían posponer la acción, en ciertos casos indefinidamente. Así, la acción en favor de los PMDER no ha estado basada en una solidaridad firme y una voluntad clara de cooperar y ayudar sino, más bien, según la expresión de Zelaya, en una benevolencia pasiva para aceptar medidas excepcionales.³³
- Debe hacerse mención, asimismo, de cómo medidas de política económica que han adoptado los países miembros han afectado las posibilida-

33. Zelaya (1973), p. 71.

des de los PMDER para aprovechar las nuevas oportunidades. Por ejemplo, las políticas de tipos de cambio, de subsidios a las exportaciones extrarregionales, la expansión o la restricción monetaria, la política salarial, entre otras, inciden en los costos de producción y en el nivel de la demanda interna, lo cual a la vez determina la posición competitiva de los bienes exportados por los PMDER.

ch. Finalmente, es importante referir algunos hechos que, en el período que se examina, han ocurrido cuya influencia es innegable en la marcha de los diferentes programas de integración y por ende en el funcionamiento de los sistemas de apoyo en favor de los PMDER. Acontecimientos como los del retiro de Chile y el ingreso de Venezuela al Grupo Andino, la guerra entre El Salvador y Honduras en el MCCA, han marcado profundamente estos esquemas de integración. Otros hechos como el comportamiento del precio del petróleo, la recesión e inflación internacionales ejercen influencia innegable en economías pequeñas y medianas como la mayoría de las latinoamericanas. Por otra parte, ciertas realidades han de tenerse presentes, tal el caso del fenómeno de las empresas transnacionales, cuyas políticas de inversión, producción, precios, importaciones y exportaciones determinan en buena parte, el éxito o fracaso de la política de apoyo a los PMDER.

CAPITULO III

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO Y EL FUTURO DE LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

Ante la experiencia hasta aquí acumulada y los resultados obtenidos, debe replantearse el problema de los PMDER en los esquemas de integración económica. Concretamente, es necesario examinar otras medidas e instrumentos alternativos que podrían considerarse como elementos constitutivos de un sistema de apoyo en favor de los PMDER. Este es el tema central de este capítulo, pero antes de abordarlo es conveniente desbrozar el terreno y considerar dos cuestiones previas, a saber: la actitud actual frente al problema que plantean los PMDER y los objetivos del sistema de apoyo.

EL PROBLEMA DE LOS PMDER

La insatisfacción actual sobre el tema de los PMDER no es algo nuevo, sino, por el contrario, ha sido un fenómeno permanente y generalizado. Es permanente ya que surgió desde la formación misma de los esquemas de integración, y es generalizado

por cuanto está presente en todos los programas de integración. Si bien desde un comienzo se tomaron disposiciones para apoyar a los PMDER, a medida que los procesos de integración fueron avanzando hubo necesidad de adoptar medidas, decisiones y programas especiales para hacer frente a los problemas específicos que ellos planteaban. Así, por ejemplo, en el Grupo Andino hubo necesidad de establecer un Programa Especial de Apoyo a Bolivia (1977) y se aprobó, además, un conjunto de Proyectos Andinos de Apoyo a Bolivia; en el caso del MCCA, hubo necesidad de tomar la resolución 141 del Comité de Cooperación Económica (1966) para dar a Honduras un tratamiento preferencial dentro de la integración económica. El problema de los PMDER ha generado persistentemente una tensión que ha resultado perjudicial en los esquemas de integración económica. Así, la gran mayoría de las crisis acaecidas en ellos se han originado precisamente en este problema. De ahí, entonces, la urgencia y la importancia de buscar una solución satisfactoria.

Ahora bien, las razones que se adujeron en los inicios de los programas latinoamericanos de integración económica para dar una consideración especial a los PMDER siguen vigentes en la actualidad. En efecto, la integración abre a los PMDER nuevas oportunidades, pero, a la vez, crea nuevos riesgos. Las primeras se relacionan con nuevas posibilidades de expandir el comercio y de aumentar la producción para abastecer el mercado regional. Los segundos tienen que ver con: primero, la desviación de comercio debido al proteccionismo arancelario, el cual obliga a los países miembros a adquirir los bienes a precios superiores a los de los mercados internacionales; los PMDER, debido a su poca capacidad de producción, podrían llevar la peor parte de

los efectos de la desviación de comercio; segundo, la tendencia a la "polarización", pone en desventaja a los PMDER, ya que son los países miembros más avanzados económicamente los que ofrecen mayores condiciones generales para atraer nuevas inversiones. En vista de esta situación, siempre se ha considerado conveniente adoptar ciertas medidas específicas a favor de los PMDER para tomar en cuenta las disparidades existentes y la necesidad de compensar a estos países. Además, siempre se tuvo presente un elemento de carácter político, cual era que habría sido muy difícil lograr la participación de los PMDER en los programas de integración, de no haberseles dado un tratamiento preferencial. Así como en un principio no fue posible dejar de lado el problema que planteaban los PMDER, en la actualidad tampoco lo es. No es posible esperar a que el crecimiento económico, en un futuro indeterminado, se haga cargo de reducir las brechas y de disminuir las disparidades. Este no sería un planteamiento políticamente realista, ni económicamente convincente.

La experiencia hasta aquí acumulada permite llegar a ciertas conclusiones y sacar ciertas enseñanzas:

a. No se deben alentar esperanzas excesivas en los programas de integración económica. Estos programas pueden llegar a ser un factor positivo para el desarrollo económico de los países miembros, pero no se puede esperar de ellos la solución de los problemas básicos del crecimiento económico. En efecto, la situación económica de los países latinoamericanos depende principalmente de las relaciones internacionales y de las decisiones de política interna que adopten. Aun en el caso del MCCA, en el cual

el comercio intrarregional llegó a representar aproximadamente el veinte por ciento del comercio exterior total de los cinco países y en donde, en consecuencia, la interconexión entre las economías nacionales progresó apreciablemente, el ritmo de crecimiento de cada país miembro, tomado individualmente, dependió mucho más de otros factores y menos del programa de integración.³⁴ Por otra parte, no puede esperarse de los programas de integración más de lo que pueden dar de acuerdo con su misma orientación original; así, en un esquema orientado principalmente a la liberalización comercial, no puede esperarse que contemple disposiciones sobre la asignación de actividades productivas entre los países miembros.

b. Los sistemas de apoyo en favor de los PMDER no deben crear expectativas desmedidas. Esto por varias razones:

- No se puede esperar que el sistema de apoyo resuelva el problema del menor desarrollo relativo. Las medidas en favor de los PMDER son de carácter marginal y excepcional, no debe perderse de vista, en efecto, que los demás países miembros también son países en vías de desarrollo y deben hacer frente a muy serios problemas internos, de donde se sigue que es poco realista esperar de ellos sacrificios importantes en aras de los PMDER.
- El sentimiento de solidaridad no debe sobrevalorarse, ya que cada país participa en un programa de integración para promover sus intereses y fomentar su propio desarrollo.

34. SIECA (1973), p. 18.

- La solución del problema de los PMDER es de largo plazo, los resultados no podrán percibirse rápidamente, de ahí la necesidad de tener que esperar para ver los resultados.

c. No se debe manipular el tema de los PMDER. Con frecuencia se cae en esta tentación de diferentes maneras:

- Se achaca al programa de integración la responsabilidad por problemas de los PMDER, que existían antes del esquema o que no tienen relación con él.
- Los PMDER utilizan su condición con el propósito de obtener ventajas comerciales, industriales, financieras y de otra índole más por afán de prestigio que por su capacidad de aprovecharlas. Sin percatarse que de nada o poco sirve a los PMDER asegurar el acceso al mercado regional si se trata de bienes cuya producción requiere una alta dotación de capital, una tecnología avanzada, una mano de obra especializada y una compleja comercialización, ya que precisamente es de estos elementos que carece. Por este camino se crean expectativas infundadas que ocasionan tensiones y frustraciones perjudiciales para la buena marcha del programa.
- Los demás países miembros ofrecen a los PMDER más concesiones de las que están efectivamente en disposición de otorgar, con el propósito de asegurar su participación y permanencia en el esquema de integración.

LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE APOYO

Al establecer los objetivos de los programas de apoyo a los PMDER es conveniente desechar algunos de los que se mencionan con cierta frecuencia en la literatura sobre este tema. Concretamente los dos siguientes:

- **Acelerar el crecimiento económico de los PMDER.** Al respecto, el ritmo de crecimiento económico de la gran mayoría de los países latinoamericanos que participan de un modo u otro en esquemas de integración, no depende, como se indicó anteriormente, de los resultados de estos programas, sino de otros factores relacionados con la evolución de la economía internacional. Efectivamente, la situación económica de los países latinoamericanos no depende tanto de los beneficios derivados del comercio intrazonal o del monto de las inversiones que se llevan a cabo para aprovechar las oportunidades creadas por el proceso de integración. Más bien la situación económica y el ritmo de crecimiento dependen del comportamiento (precios y cantidades) de las exportaciones al resto del mundo. Mal podría, entonces, establecerse como objetivo de los programas de apoyo a los PMDER acelerar su tasa de crecimiento económico.
- **Cerrar la brecha o las disparidades existentes entre los países miembros más avanzados económicamente y los PMDER, sobre todo si es mediante la industrialización de estos últimos.** Los programas de integración económica son un factor positivo para ayudar al desarrollo económico

y dentro de ellos el apoyo que se otorgue a los PMDER es un elemento importante. Sin embargo, sería esperar demasiado pretender que el ritmo de crecimiento económico de los PMDER llegue a estar determinado por el sistema de apoyo que se adopte en su favor. Por razones políticas se considera que este objetivo no podría eliminarse de los compromisos políticos ya contraídos, ya que la reacción de los PMDER no se haría esperar, pero no deben cifrarse demasiadas esperanzas de poder alcanzar esta meta.

Como objetivos más realistas han de considerarse los siguientes:

- Asegurar una distribución equitativa de los beneficios y costos de los programas de integración de manera que la participación de los PMDER les resulte favorable. Los beneficios están relacionados principalmente con el incremento del comercio intrazonal y las oportunidades de inversión para aprovechar las posibilidades que ofrece un mercado más amplio. Los costos a la vez, se refieren de una parte, a la obligación de abastecerse a precios relativamente elevados en un mercado protegido, en vez de poder adquirir las importaciones en los mercados internacionales y de otra parte, al efecto que las importaciones provenientes del área de integración podrían tener en las unidades de producción de los países miembros. Los PMDER están en peores condiciones para alcanzar beneficios y para evitar costos. Se trataría, por consiguiente, de adoptar medidas para ayudar a los PMDER a participar equitativamente en los beneficios y a compensar adecuadamente los costos de la integración. Para tal efecto, es necesario crear condiciones y

capacitar a los PMDER, a fin de aprovechar efectivamente las oportunidades que ofrecen los programas de integración.

- Ayudar a los PMDER a mejorar sus relaciones económicas con el resto del mundo. Como la situación económica de los países latinoamericanos depende en alto grado de sus relaciones económicas fuera del área de integración, los países miembros más avanzados económicamente podrían ayudar significativamente a los PMDER, si colaboraran con ellos para mejorar las condiciones en que llevan a cabo sus relaciones económicas internacionales (comerciales, financieras, de asistencia técnica).

Es importante tener presente que los objetivos del sistema de apoyo dependen de dos elementos, a saber: primero, la amplitud de los objetivos del esquema de integración, ya que cuanto más apreciable sea ésta, mayor deberá ser también el tratamiento preferencial a favor de los PMDER; así, en un programa de integración cuyo objetivo sea la unidad económica, el trato a los países de menor desarrollo relativo será más amplio que en otro cuyo objetivo sea establecer una área de libre comercio, y, segundo, el grado de compenetración económica entre los países miembros, es decir la importancia relativa del proceso de integración; cuanto mayor sea la trascendencia del programa de integración, así será también el interés en los PMDER, debido a la necesidad de mantener la cohesión del grupo.

En cuanto a la amplitud y profundidad de los objetivos, se plantean dos tesis contrapuestas. Por una parte, la conveniencia de fijar objetivos relativamente amplios e imprecisos, sin plazos determinados para alcanzarlos, daría flexibilidad al

programa de integración. Por otra parte, la ventaja de establecer objetivos modestos, pero específicos, que pudieran alcanzarse en plazos previsibles, permitiría mostrar resultados concretos a todos los países miembros. Ambos planteamientos tienen validez y pueden compaginarse si los programas de apoyo a los PMDER contemplaran simultáneamente objetivos generales (amplios, de carácter político, relativamente imprecisos) y objetivos específicos (de carácter operativo, concretos).

Los objetivos de los sistemas de apoyo han de ser, sin embargo, modestos y realistas. En efecto, deberá buscarse, por una parte, compensar a los PMDER los costos en que incurren como consecuencia del programa de integración y por otra, capacitarlos para aprovechar mejor las oportunidades que ofrece la integración. De esta manera, los PMDER podrían insertarse mejor y participar más activamente en el proceso de integración económica. Por otra parte, las medidas que se lleguen a adoptar para apoyar a los PMDER deberían estar orientadas a atacar las causas de los problemas más que sus manifestaciones. De lo contrario, los problemas no se resolverían y el esfuerzo y los recursos dedicados a ayudar a los PMDER, en buena medida, no cumplirían su cometido.

EL CONTENIDO DEL SISTEMA DE APOYO

A continuación se tratan dos temas. En primer lugar, se indaga acerca de las áreas prioritarias que deberían considerarse en un sistema de apoyo. En segundo lugar, se analizan las medidas concretas y

los instrumentos específicos que en el ámbito de los esquemas latinoamericanos de integración económica podrían tomarse en consideración.

1. Areas prioritarias

Las áreas que deben retener especialmente la atención se mencionan a continuación:

a. En cuanto a las medidas comerciales para reforzar el comercio intrazonal se señalan los siguientes aspectos:

- Las desgravaciones inmediatas por producto que los países más avanzados económicamente adaptarían rápidamente a fin de ampliar el mercado a disposición de los PMDER.
- La apertura paulatina del mercado de los PMDER a los productos provenientes del área de integración, ésta mayor competencia obligará a una mayor eficiencia en dichos países.
- Las concesiones comerciales a los PMDER son indispensables, pero han de ser transitorias, para así reducir el proteccionismo y eliminar cuanto antes las posibles distorsiones que pudieran haber ocurrido.
- La necesidad de prestar ayuda a los PMDER en los aspectos relacionados con la promoción de exportaciones (organización institucional y administración de servicios públicos).
- La conveniencia de organizar compañías especializadas en la actividad de la exportación (*tra-*

ding companies), como medio de promover el comercio exterior, en vista del tamaño generalmente insuficiente de las empresas en los PMDER.

- La posibilidad de utilizar el sistema de cupos de exportación en favor de los PMDER: el caso de Uruguay en sus relaciones comerciales bilaterales con Brasil y Argentina es un ejemplo interesante de estudiar.

b. El transporte desempeña un papel clave y su mejoramiento equivale en realidad a una reducción de las barreras arancelarias. Dos problemas diferentes se plantean: primero, las serias deficiencias del sistema de transporte para promover las exportaciones especialmente su costo y su irregularidad y segundo, la carencia de empresas de transporte para movilizar las mercaderías es un problema aún más grave que las insuficiencias de la infraestructura.

c. Las medidas para asignar actividades productivas, especialmente industriales, revisten especial importancia. Al respecto caben varias observaciones:

- Por más que se avance en el campo de las medidas comerciales, los PMDER necesitan ayuda adicional para poder aumentar su producción exportable. En efecto, la tendencia a la "polarización" representa un serio riesgo para los PMDER en los esquemas de integración económica. Así, el Grupo Andino y el MCCA difícilmente podrían salir de la situación crítica que afrontan en la actualidad mediante sólo la adopción de medidas de carácter comercial.

- La programación industrial no ha funcionado adecuadamente en varios programas de integración por diferentes motivos. Pero se corre el riesgo de caer, por un movimiento pendular, en el otro extremo, sea desdeñar en su casi totalidad la programación industrial. Esto es erróneo, lo correcto es reconocer fallas y enmendarlas.
- El énfasis debería ponerse en metas más modestas pero factibles de alcanzar, como sería la elaboración de un conjunto de proyectos que se distribuiría entre todos los países miembros, pero siempre se otorgaría un tratamiento preferencial a los PMDER. En la elaboración de este conjunto de proyectos se recabaría la opinión del sector privado y en la asignación de dichos proyectos a los PMDER se tomaría muy en cuenta la capacidad real de estos países para llevarlos adelante. Así, se asignaría a estos países actividades industriales menos complejas desde el punto de vista tecnológico, de la capacitación de la mano de obra, de los requerimientos de capital y de la complejidad de la comercialización, es decir, proyectos más acordes con su dotación de factores de la producción. Esta posibilidad está íntimamente relacionada con el proceso de "racionalización" contemplado en el Acuerdo de Cartagena, pero hasta ahora poco utilizado. La dificultad principal de asignar este tipo de proyecto a los PMDER reside en la oposición de los países más avanzados económicamente para abrir sus mercados, ya que, por lo general, se trataría de bienes ya producidos en estos países.

Si bien el enfoque de proyectos estaría centrado en el sector industrial, no habría que excluir a prio-

ri, la posibilidad de considerar también proyectos en otros sectores, en especial el agropecuario.

ch. En relación con las medidas de apoyo financiero varios mecanismos se examinan a continuación:

- Se ha insistido en que uno de los mayores riesgos que corren los PMDER son los perjuicios de la desviación de comercio ocasionada por el programa de integración. Se podría compensar a los PMDER autorizándolos a establecer una tarifa arancelaria especial sobre todas sus importaciones. Esta tarifa, que podría concebirse como un primer paso en la dirección de una futura unión aduanera, permitiría a los PMDER por una parte, proteger parcialmente su mercado interno y por otra, recaudar fondos para compensar, al menos en parte, las pérdidas ocasionadas por la desviación de comercio.
- Los países miembros más avanzados económicamente podrían conceder beneficios impositivos a las empresas nacionales que realicen inversiones en los PMDER o que participen en la formación de empresas regionales multinacionales con participación de capital proveniente de varios países miembros.
- La falta de capacidad para elaborar proyectos y la escasez de capital de riesgo, son problemas serios que padecen los PMDER. Deberían funcionar, en los esquemas de integración, instituciones financieras semejantes a la IFC del Banco Mundial, cuyo propósito fundamental consistiría en suministrar ayuda a los PMDER para elaborar proyectos de inversión en los sectores producti-

vos y participar en el financiamiento del capital de las empresas que los llevarían a cabo.

d. Finalmente, debe mencionarse el mejoramiento y fortalecimiento de las relaciones económicas externas de los PMDER. Los países más avanzados económicamente podrían aunar esfuerzos con los PMDER con el propósito de que estos últimos logren un acceso más amplio al mercado de los países industrializados tanto dentro del SGP como en los convenios internacionales de productos básicos, una ayuda financiera internacional en condiciones concesionales y una asistencia técnica mayor, por ejemplo, en los programas del PNUD.

2. Medidas e instrumentos

Los aspectos señalados en los párrafos anteriores deben restringirse a fin de concentrar la acción en algunas pocas medidas e instrumentos. A continuación se mencionan algunos que abarcan aspectos de especial importancia para los PMDER como: los recursos financieros, la ampliación del mercado, la capacidad empresarial, la preparación de proyectos y la asistencia técnica.

a. Impuesto a las importaciones: el caso de los PMDER

- *Naturaleza de la propuesta.* De acuerdo con esta medida, los PMDER estarían autorizados a establecer un impuesto general de aduanas a las importaciones que realicen.
- *Características.* La tarifa tendría las siguientes características: primera, se aplicaría a todas las

importaciones, aun a aquellas provenientes de los otros países miembros; segunda, sería relativamente reducida, por ejemplo cinco o diez por ciento; tercera, sería uniforme es decir igual para todos los bienes importados.

- **Objetivo.** Este impuesto permitiría a los PMDER, primero, compensar, al menos parcialmente, las pérdidas ocasionadas por la desviación del comercio y atacaría el problema en su raíz al poner a disposición de estos países recursos financieros adicionales con los cuales realizar nuevos proyectos de inversión para aumentar la producción exportable y segundo, proteger, durante un plazo mayor, el mercado interno, con lo cual se concedería a las unidades de producción de los PMDER una oportunidad más amplia para adaptarse a la competencia de los demás países miembros.

- **Destino de los recursos.** Con el monto recaudado del impuesto se financiarían los siguientes conceptos:
 - gastos de preinversión, para generar nuevos proyectos en los PMDER;

 - proyectos orientados a aumentar las exportaciones de los PMDER;

 - gastos de asistencia técnica para ayudar a los PMDER; y

 - aportes para el financiamiento de organismo del esquema de integración, los cuales estarían en mejor posición para brindar un mayor apoyo a los PMDER.

De esta manera, se trataría de aumentar la capacidad de producción y exportación de los PMDER y así fortalecer el proceso de integración económica.

- *Administración.* El producto del impuesto se destinaría a la formación de un Fondo de Solidaridad cuya administración en fideicomiso, estaría a cargo conjuntamente del BID, del respectivo organismo de financiamiento de cada esquema de integración (CAF, BCIE) y de los países interesados. Así se garantizaría de mejor forma la utilización de los fondos recaudados para los propósitos ya mencionados anteriormente y, además, se abriría la posibilidad de allegar recursos complementarios para reforzar el Fondo de Solidaridad, ya que las entidades administradoras del fideicomiso podrían aportar recursos provenientes de otras fuentes.
- *Problemas.* Una sugerencia como esta propuesta no podría estar exenta de dificultades que habrían de examinarse detalladamente. Entre ellas valga mencionar:
 - el procedimiento para garantizar que los PMDER versarán oportunamente los recursos recaudados mediante el impuesto propuesto al Fondo de Solidaridad;
 - la moneda en que los PMDER entregarían el producto del impuesto de importación, ya que éste se cobraría en la moneda nacional de cada país recaudador, y sería en esta moneda en que los recursos serían transferidos al Fondo de Solidaridad. Esto significa que el grueso de las disponibilidades estaría constituido por monedas muy posiblemente inconvertibles;

- la necesidad de utilizar los recursos del Fondo de acuerdo con las prioridades de desarrollo económico de cada uno de los PMDER. De no ser así se presentarían discrepancias insoslayables entre los PMDER y los administradores del Fondo.
- *Complemento.* Además del impuesto a las importaciones propuesto, podría considerarse la posibilidad que los países miembros más avanzados económicamente destinen al Fondo de Solidaridad una proporción reducida de sus ingresos de aduana. De esta manera se reforzaría el Fondo de Solidaridad y contaría con una mayor diversidad de monedas nacionales, además se avanzaría en la constitución de una unión aduanera.

*b. Impuesto a las importaciones:
el caso general.*

De acuerdo con esta medida, todos los países miembros transferirían anualmente al programa de integración un porcentaje del monto recaudado por concepto de impuesto a las importaciones. La proporción en que se aumente cada año el porcentaje de los impuestos de aduana que se transferiría al programa de integración sería relativamente reducido. Si fuera por ejemplo, de cinco por ciento, al cabo de un período de veinte años de programa percibiría el total de los impuestos de aduana recaudados en la subregión. Esto no significa obviamente que deba aceptarse un compromiso de esta naturaleza desde el inicio de la aplicación de la medida. Podría comenzarse con períodos más cortos, por ejemplo, de cinco años, con un porcentaje quizás menor para los PMDER y revisar la situación al finalizar el quinquenio.

Los recursos así obtenidos se destinarían a:

- **sufragar los gastos de operación de los organismos del esquema de integración,**
- **fortalecer el Fondo de Solidaridad a que se hizo mención en el aparte anterior,**
- **aumentar los recursos de los entes financieros subregionales (CAF, BCIE), - financiar proyectos específicos de construcción y mantenimiento del sistema de transportes de la subregión, y**
- **cubrir el costo de ciertos programas (investigación agrícola, sanidad vegetal y animal, capacitación técnica) de alcance regional.**

El acuerdo que suscribirían los países miembros para poner en marcha la aplicación de esta medida, debería evitar establecer detalladamente el destino de los recursos por país o por programa. Esta decisión habría de recaer en los organismos comunitarios del esquema de integración, de esta manera se crearía el embrión de un futuro presupuesto de alcance subregional.

De esta manera, se establecería un mecanismo que ofrece varias ventajas importantes:

- **aumentar el apoyo a los PMDER;**
- **asegurar el financiamiento de las instituciones del programa de integración;**
- **financiar algunos programas y proyectos prioritarios para la región,**
- **fortalecer los lazos comunitarios, ya que los países miembros adoptarían las decisiones sobre el**

uso de los recursos disponibles en el seno de los organismos comunitarios de cada esquema de integración.

Además, un mecanismo de esta naturaleza presenta la ventaja de crear paulatinamente la base de la unión aduanera que permita el libre comercio intrazonal de todos los bienes, incluso aquellos no originarios del área de integración. En efecto, el principal obstáculo que se esgrime en contra de la unión aduanera es la dificultad de establecer un procedimiento de aceptación general para distribuir los ingresos de aduana, entre los países miembros. Este problema desaparecería con el sistema propuesto ya que cada uno de los países, en el largo plazo, perdería el control sobre los impuestos de aduana recaudados al transformarse estos fondos nacionales en recursos comunitarios. De esta manera se evitaría el tener que diseñar un procedimiento para distribuir los ingresos de aduana entre los países miembros.

c. Asignación de actividades productivas

Los intentos que se han hecho en el Grupo Andino y en el MCCA para ayudar a los PMDER mediante la asignación de actividades productivas no han dado los resultados deseados. En efecto, ni la programación industrial, ni las posibilidades de racionalización previstas en el Acuerdo de Cartagena llegaron a funcionar adecuadamente; ni tampoco, las llamadas industrias de integración, en el caso del MCCA, surtieron los efectos esperados. En ambos esquemas de integración las medidas adoptadas no llenaron su cometido, crearon expectativas exageradas y se transformaron en una fuente constante de

fricción entre los países miembros. Sin embargo, resultaría muy difícil ampliar y fortalecer la capacidad de exportación de los PMDER en los diversos esquemas de integración económica, si no se actúa directamente en el ámbito de las actividades productivas, pero debe procederse de manera diferente de como se ha hecho en el pasado. Los errores en que se han incurrido no deben provocar un movimiento pendular en la opinión de los técnicos, funcionarios y políticos para abandonar este instrumento y, por consiguiente, desestimarlos como parte constitutiva del sistema de apoyo en favor de los PMDER. Los dos elementos básicos de un nuevo enfoque sobre las actividades productivas serían la modestia y el realismo. Se trataría de no caer en la trampa de crear esperanzas infundadas, tal como pretender ejercer una influencia determinante sobre el desarrollo industrial de los PMDER tan sólo mediante las medidas relacionadas con las actividades productivas. Se buscaría más bien:

- evitar una programación muy amplia y detallada; se elaboraría más bien un conjunto o "paquete" de proyectos específicos, que se asignarían a todos los países miembros, aun cuando se daría un tratamiento preferencial a los PMDER;
- estos proyectos incluirían tanto proyectos para la producción de bienes hasta ahora no producidos en el área de integración (sustitución de importaciones), como proyectos para racionalizar la producción en ramas industriales "tradicionales", como textiles, por ejemplo; de esta manera se abriría la posibilidad a los PMDER no sólo de dar "saltos" tecnológicos, sino también de ampliar su producción exportable en actividades que están más a su alcance desde el punto de

vista tecnológico, de los requerimientos de mano de obra especializada y de los requisitos financieros;

- la asignación debe ser sensata y basarse en gran medida en las realidades económicas; deberá tomarse muy en cuenta elementos tales como: las ventajas específicas de cada país, la capacidad real de los países para llevar adelante las actividades productivas asignadas, los resultados que arrojen los estudios de costos y beneficios y la importancia de las economías de escala;
- en la elaboración del conjunto de proyectos deberían tener una participación activa no sólo los cuadros técnicos de los países y de los organismos de integración, sino también los sectores empresariales, a cuyo cargo estaría, en última instancia, en la mayoría de los casos, la responsabilidad de llevar a buen término los proyectos.

Finalmente, debe apuntarse que el Fondo de Solidaridad (apartes a y b) y los cupos de exportación (aparte ch) serían elementos coadyugantes de primordial importancia para el éxito de la política sobre actividades productivas.

ch. Cupos de exportacion

El procedimiento de establecer cupos de exportación se ha puesto en práctica con éxito en algunas oportunidades en América Latina. El propósito ha sido ayudar a algún país en especial a resolver alguna situación anormal surgida en el comercio intrazonal. Este ha sido el caso por ejemplo, del trato que ha obtenido Uruguay en sus tratados comerciales bilaterales con Argentina y Brasil, así fue también

el acuerdo formalizado, en el seno del MCCA, para regular el comercio intrazonal de los productos denominados "sensitivos" (textiles, vestuario, huevos), cuyo comercio planteaba ciertos problemas especiales.

Este procedimiento consistiría en la concesión que los países más avanzados económicamente harían a los PMDER, a fin que estos últimos pudieran exportar anualmente, a los primeros, determinadas cantidades de determinados bienes. Estos cupos podrían tener ciertas características en cuanto a su plazo de vigencia y en cuanto a su ampliación en el transcurso del tiempo.

Los cupos de exportación vendrían así a representar otra vía para alcanzar el libre comercio intrazonal. No deberían concebirse como un procedimiento excepcional de las desgravaciones arancelarias, sino más bien como una medida complementaria. En efecto, el procedimiento que se aplicaría normalmente a la mayoría de los rubros del arancel sería el de las desgravaciones arancelarias y el de los cupos de exportación se reservaría para un número reducido de bienes, especialmente cuando se trata de convenios de racionalización, tal como se los contempla en el Acuerdo de Cartagena o acuerdos sobre asignación de actividades productivas. Precisamente, la oposición de los grupos empresariales al libre comercio se pone de mayor evidencia en los países más avanzados económicamente, cuando se trata de abrir el mercado nacional a las importaciones intrazonales de bienes que ya son producidos localmente, sobre todo si se refieren a productos de las industrias tradicionales (textiles, confección, calzado, muebles, alimentos y bebidas).

Los cupos de exportación abren nuevas oportunidades a los PMDER para aumentar sus exporta-

ciones sin ocasionar trastornos exagerados en los países más avanzados económicamente, especialmente cuando existe una disparidad muy marcada en el tamaño de los mercados. Efectivamente, una proporción relativamente pequeña del mercado brasileño, argentino o mexicano, puede representar una posibilidad muy significativa de expandir la producción y las exportaciones a países como Bolivia, Ecuador, en la ALADI, y a Honduras en el MCCA. Pero las cuotas de exportación ofrecen ventajas importantes también a los países más avanzados económicamente. Debe tenerse presente que la oposición de los grupos empresariales en estos países a las desgravaciones arancelarias, se debe a la incertidumbre que se crea al no poder precisar anticipadamente la proporción del mercado nacional que podrían tomar las importaciones intrazonales y, por ende, los posibles perjuicios y ajustes a las empresas locales. Las cuotas de exportación tienen, por el contrario, la ventaja de la certeza: los productores de los países más avanzados económicamente conocerían a ciencia cierta, el límite de las importaciones procedentes de los PMDER, límite que podría ampliarse conforme se llegue a la conclusión que los posibles perjuicios previstos en realidad no han ocurrido o fueron de poca significación. Por ello los cupos de exportación, en ciertos casos calificados, ofrecen una opción conveniente, para establecer paulatinamente el libre comercio intrazonal en los esquemas de integración económica.

d. Exenciones fiscales

Se trataría de otorgar, a los nacionales (personas y empresas) de los países más avanzados económicamente, ciertas exenciones tributarias cuando realicen inversiones en los PMDER. Esta medida pre-

senta dos ventajas para los PMDER, a saber: primera, aumenta la cantidad de recursos financieros disponibles para financiar el desarrollo económico, y, segunda, incrementa la disponibilidad de capacidad empresarial en el tanto los inversionistas procedentes de los países más avanzados económicamente aprovechan nuevas oportunidades de inversión y llevan a cabo nuevos proyectos.

Las exenciones tributarias se otorgarían en varias circunstancias: en primer lugar, inversiones directas realizadas en nuevos proyectos en los PMDER; en segundo lugar, participación en proyectos financiados multinacionalmente por varios países del esquema de integración; en tercer lugar, adquisición de valores financieros emitidos por el Fondo de Solidaridad o por los entes financieros de los esquemas de integración (CAF, BCIE) para financiar proyectos en los PMDER. Algunas de las decisiones adoptadas recientemente por el Grupo Andino tienden, precisamente, a promover las inversiones cruzadas (inversionistas de unos países participan en proyectos en otros países) dentro del área de integración. Igualmente, deberían facilitarse los acuerdos entre los países miembros, a fin de evitar la doble imposición tributaria.

e. Filial o subsidiaria del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo debería considerar la posibilidad de establecer una subsidiaria dedicada al financiamiento de proyectos de desarrollo mediante el aporte de capital de riesgo. Sería una institución semejante a la IFC del Banco Mundial. La corporación interamericana de financiamiento podría dar prioridad a los PMDER en los diversos esquemas de integración latinoamericana. Sin embargo, el único propósito no sería la canaliza-

ción de recursos financieros a dichos países sino también aportar recursos de asistencia técnica para ayudarlos a elaborar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de inversión, especialmente en los sectores productivos y de infraestructura.

f. Fortalecimiento de las relaciones económicas externas

Los procesos de integración económica, en sus primeras etapas, no pueden tener un efecto significativo para los países miembros; se requiere cierto tiempo para profundizar y consolidar las relaciones dentro del nuevo espacio económico. Es así como para la mayoría de los países latinoamericanos sus relaciones económicas con el resto del mundo revisten una importancia primordial. Por ello, mientras se ayude a los PMDER a mejorar sus relaciones económicas externas fuera del área de integración, se daría un paso para promover su desarrollo y ponerlos en mejor posición de aceptar los compromisos derivados del programa de integración. Los países miembros más avanzados económicamente, así como los organismos del esquema de integración, podrían prestar su concurso para tal finalidad. Tres áreas serían prioritarias: la consecución de mayores recursos de asistencia técnica, por ejemplo, del PNUD; la obtención de recursos adicionales de financiamiento, por ejemplo, del BID y BIRF y el logro de mejores condiciones de acceso al mercado de los países desarrollados para las exportaciones (productos básicos, bienes manufacturados) de los PMDER.

Las diferentes medidas analizadas en los siete apartes anteriores pueden resumirse en el cuadro 2. La tesis central consiste en que, en tanto se aumenten los recursos financieros, empresariales y de asistencia técnica, se amplíen los mercados y se

Cuadro 2
PMDE: MEDIDAS E INSTRUMENTOS

Medidas	Objetivos				
	Aumento recursos financieros	Aumento capacidad empresarial	Generación proyectos	Ampliación mercados	Asistencia técnica
Fondo de Solidaridad	x		x		x
Impuestos de aduana	x		x		x
Racionalización y asignación de las actividades productivas				x	
Cupos de exportación				x	
Exenciones tributarias	x	x	x		
Corporación financiera interamericana	x		x		
Apoyo a las relaciones económicas externas	x			x	x

generen mejores proyectos, los PMDER estarán en mejor posición para evitar los riesgos, compensar los costos y aprovechar las oportunidades que presentan los programas de integración económica.

g. Los requisitos para la acción

En vista de la insatisfacción generalizada que existe en los diversos esquemas de integración latinoamericanos con respecto a los resultados obtenidos de las medidas adoptadas en favor de los PMDER, es dable esperar que las perspectivas de los sistemas de apoyo sean poco halagüeñas. El esfuerzo para vencer la desazón y disipar la desconfianza tendrá que ser pertinaz. Es necesario satisfacer varias condiciones para que el sistema de apoyo tenga visos de éxito. A continuación se comentan las más importantes.

1. Características del sistema de apoyo

El conjunto de medidas del sistema de apoyo ha de tener ciertas características como las siguientes:

- Estar orientadas a atacar la causa de los problemas y no sus consecuencias, de otra manera se dedicarían esfuerzos y recursos sin resolver realmente los problemas. El aspecto básico que no debe perderse de vista es que la causa de los problemas de los PMDER es su estado de subdesarrollo más acentuado que el de los demás países miembros. Así, las medidas en cierta manera han de dirigirse a corregir, al menos parcialmente, esta situación.

- Las medidas han de responder a un orden de prioridad de acuerdo con la importancia relativa de los problemas. No todos los problemas pueden atacarse simultáneamente, de ahí la trascendencia de escoger aspectos tales como el tamaño del mercado, los recursos empresariales y financieros y la capacidad de producción.
- El sistema de apoyo, como se ha insistido en varias oportunidades no debe abarcar ni pretender demasiado, sino debe estar basado en la prudencia y en el realismo. Debe evitarse la multiplicidad de medidas, escoger algunos programas poco complejos en cuanto a su aplicación y poner énfasis en su ejecución.
- Si bien debe evitarse la aplicación de un gran número de medidas, así como el uso de instrumentos muy variados, igualmente no debe cifrarse toda la esperanza del sistema de apoyo en un solo mecanismo. Si se desea incidir en varios aspectos de la economía de los PMDER, lo más aconsejable es utilizar a la vez varios instrumentos.
- Los programas han de escogerse de manera tal que al menos algunos de ellos rindan frutos en el corto plazo, no necesariamente sustanciales pero sí perceptibles. Este es un aspecto importante ya que las decisiones de los PMDER y también la de los demás países miembros están basadas, en gran parte, en la posibilidad de presentar resultados concretos aunque modestos, a sus respectivos gobiernos y a la opinión pública.

2. Evaluación del sistema de apoyo

Poco se avanzaría si las medidas que se lleguen a adoptar no están sometidas a un proceso de evaluación para determinar el grado de cumplimiento de su aplicación y los resultados derivados de su ejecución. Es preferible un sistema de apoyo modesto, pero evaluado periódicamente, que una serie ambiciosa de medidas sin proceso de evaluación. El procedimiento de evaluación ha de ser posiblemente diferente en cada esquema de integración, pero ciertos puntos deben ser comunes, entre ellos valga mencionar los siguientes:

- Debe ser continuo; las labores de evaluación han de realizarse permanente y sistemáticamente.
- No debe ser muy complejo desde el punto de vista técnico, sino simple, de manera que pueda ser de fácil comprensión.
- No debe ponerse énfasis sólo en los aspectos que pueden medirse, como, por ejemplo, el volumen y valor del comercio intrazonal, sino también tomar en consideración los de difícil cuantificación, ya que estos últimos tienen con frecuencia, tanta o más importancia que aquéllos.
- Debe incluir el estudio de casos específicos de empresas que han fracasado así como de otras que han tenido éxito. Esto es importante en economías relativamente pequeñas como las de los PMDER, en las cuales los ejemplos tienen un alto efecto multiplicador.

- **Diferentes aspectos deben evaluarse a plazos diferentes. Algunas medidas del sistema de apoyo deben evaluarse de manera inmediata para poder así actuar rápidamente. Otros aspectos pueden evaluarse anualmente y aún otros requieren una evaluación de más largo plazo, quincenal por ejemplo.**

Los resultados de la evaluación deberían ser un elemento de juicio imprescindible al adoptarse las decisiones sobre el esquema de integración, tanto en el ámbito regional como en el nacional. Los organismos regionales, en los cuales se adoptan decisiones sobre el sistema de apoyo a los PMDER, deberían analizar cuidadosamente las conclusiones de la evaluación y con base en ella, adoptar disposiciones para enmendar errores y complementar la acción con nuevas medidas. De poca utilidad resultarían el procedimiento de evaluación, aun cuando se realice correctamente desde el punto de vista técnico, si no se utiliza como uno de los principales elementos de juicio para formular la política comunitaria sobre los PMDER.

La responsabilidad de llevar a cabo el proceso de evaluación es un aspecto importante del sistema de apoyo, pues no es posible diseñar un procedimiento que satisfaga los puntos de vista e intereses de todos los países miembros. Pero, indudablemente, es necesaria la participación de varias entidades. Tanto los organismos del esquema de integración como los países miembros tendrán a su cargo diferentes aspectos de la evaluación. Igualmente, es conveniente prever que ciertos extremos sean evaluados por instituciones ajenas al programa de integración como las universidades o los centros de investigación, para así contar con puntos de vista independientes.

3. Aspectos institucionales

La posibilidad de llevar a buen término el sistema de apoyo depende, en buena parte, de la organización institucional que se establezca tanto en el ámbito nacional como en el regional.

a. Los organismos de los programas de integración han de fortalecerse y capacitarse para poder brindar a los PMDER un apoyo adecuado. Dada la debilidad de estos países en este campo, la perspectiva de evitar riesgos y de aprovechar oportunidades dependerá, en buena parte, de la ayuda que los organismos comunitarios puedan suministrar. Dos puntos revisten especial atención:

- La asistencia técnica, deberá cubrir varios aspectos, entre ellos: la elaboración y administración de proyectos, la negociación de proyectos sobre todo cuando se trata de inversionistas extranjeros, la realización de inventarios de recursos naturales, la determinación de oportunidades de producción y en general el proceso de programación económica.
- El apoyo financiero, que cubre, a la vez, varios aspectos: la acción de las instituciones financieras subregionales (CAF, BCIE), las gestiones ante organismos financieros internacionales (BID, BIRF), la formación de consorcios financieros subregionales para la ejecución de proyectos con participación privada y pública de varios países miembros y la negociación con inversionistas extranjeros.

Así, un aporte importante del sistema de apoyo a los PMDER, consiste en que los demás países miem-

bros acepten el fortalecimiento institucional de los esquemas de integración con el propósito explícito de prestar ayuda técnica y financiera a los PMDER.

b. Los países de menor desarrollo económico relativo, por su parte tendran que realizar un serio esfuerzo interno a fin de adecuar su organización institucinal a los requerimientos del programa de integración. Este esfuerzo debe orientarse en varias direcciones:

- Contemplar e incluir la posible incidencia del programa de integración en el plan nacional de desarrollo.
- Evaluar permanentemente los efectos de la integración en la economía nacional desde el punto de vista de las principales variables macroeconómicas tales como: la producción, el comercio exterior, la balanza de pagos, el volumen de empleo, el comportamiento de los precios y los ingresos fiscales.
- Determinar los resultados derivados del sistema de apoyo en relación con las compensaciones acordadas y con las demás medidas que deberían adoptar los países miembros y las instituciones subregionales de acuerdo con dicho sistema.
- Fortalecer la capacidad de aprovechamiento de las nuevas oportunidades que abre el programa de integración, este punto reviste especial importancia ya que en este aspecto los PMDER han mostrado una marcada deficiencia; al respecto es indispensable mejorar la organización institucional a fin de percibir mejor las nuevas oportunidades y para elaborar, negociar y administrar proyectos que permitan el aprovechamiento oportuno de esas oportunidades.

c. La participación del sector privado no ha sido satisfactoria en el proceso de integración. Es necesario crear los mecanismos institucionales para llenar esta laguna. Este es otro requisito institucional importante, especialmente en lo que atañe a la política relativa a las actividades de producción, sobre todo las de carácter industrial. Los empresarios privados tendrán, en última instancia, la mayor cuota de responsabilidad respecto a las decisiones de inversión para aprovechar las oportunidades de aumentar la producción y las exportaciones intrazonales. Este sector debe, en consecuencia, tener la posibilidad de externar sus puntos de vista y aportar su experiencia. De no ser así, resultará difícil para los PMDER llegar a aprovechar a cabalidad las opciones que ofrece el programa de integración.

ch. La necesidad de la coordinación y armonización de la política económica de los países miembros es otro requisito indispensable. En caso contrario los países podrían neutralizar o contrarrestar el sistema de apoyo mediante la adopción de determinadas medidas de política económica interna. De donde se sigue que los países miembros, no sólo deben comprometerse a adoptar ciertas medidas y a utilizar ciertos instrumentos, sino también han de aceptar abstenerse de tomar acciones que anularían los resultados esperados del sistema de apoyo. En consecuencia, la organización institucional del esquema de integración requiere de mecanismos para asegurar el seguimiento de la política económica de cada uno de los países miembros a fin de corregir aquellas acciones que entorpezcan el sistema de apoyo y por ende la buena marcha del programa de integración.

4. *Consenso político*

El programa de integración económica y el sistema de apoyo a favor de los PMDER requieren un consenso político mínimo entre los países miembros para su funcionamiento adecuado, de lo contrario ni el uno ni el otro podrían perdurar. La base de este consenso político reside en reconocer permanentemente tres hechos:

Primero, los países participan en un esquema de integración por cuanto conciben que pueden proteger y promover sus intereses de mejor forma si pertenecen a él que si no lo hacen.³⁵ Esto obliga a dejar de lado las frecuentes declaraciones retóricas y los múltiples planteamientos ideológicos, para dar paso al realismo y al pragmatismo. Sería de percepción política pretender que los esquemas de integración sean un ejercicio de simple solidaridad entre los países miembros.

Segundo, el programa de integración no puede concebirse como un juego de resultado de suma cero, en que los beneficios de unos países implican pérdidas para los demás. Más bien la integración es viable en tanto ofrezca posibilidades de beneficios netos para todos los países participantes. Así, la integración es un proceso en que se entremezclan la cooperación y la solidaridad entre países, en aras de un mutuo beneficio,³⁶ y si bien hoy es una tarea muy difícil y compleja de realizar, nunca ha sido tan necesaria, ya que para muchos países latinoamericanos, dada su pequeñez y las circunstancias inter-

35. Lizano (1979b).

36. Lizano (1979a), p. 264-265.

nacionales imperantes, no se trata sólo de una salida para el crecimiento económico, sino representa el camino de la supervivencia.³⁷

Tercero, los esquemas de integración, al crear un nuevo espacio económico, abren opciones y ofrecen posibilidades pero, a la vez, crean riesgos y presentan peligros. Ahora bien, nada garantiza que los países puedan aprovechar las primeras y evitar los segundos. De ahí que la integración podría perjudicar a los países miembros. El consenso político que debería poderse crear en tanto se tengan presentes los hechos que se acaban de mencionar tiene ciertas características convenientes de recordar:

- El consenso se forma lentamente mediante la ampliación y profundización paulatina de una compleja red de intereses —empresariales, gubernamentales y regionales— de muy variada naturaleza.
- El consenso será siempre limitado, los grandes esquemas y los compromisos globales están caducos, la acción ha de orientarse más a la construcción de acuerdos específicos y de coincidencias concretas.³⁸
- El consenso es cambiante ya que el interés de los países no es permanente, así los programas de integración conocen períodos de florecimiento, estancamiento y aun de retroceso. Por otra parte, el énfasis en los diversos objetivos y la aceptación de las diferentes medidas e instrumentos también varía en el transcurso del tiempo.

37. Castillo (1982), p. 2.

38. Tomassini (1977).

- **El consenso implica un equilibrio renovado entre los intereses de corto plazo de los diversos actores (empresariales, gubernamentales y regionales) y la perspectiva de largo plazo de ellos mismos.**

Esta interacción de intereses crea una tensión permanente, la cual desemboca simultáneamente en situaciones de pugna y conflicto y en acciones de solidaridad y cooperación. En este marco los programas de integración económica han de percibirse como un proceso cuyas dimensiones políticas deben ser constantemente tomadas en consideración.

BIBLIOGRAFIA

Camelo, Heber José (1982), *El tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador en la ALALC, Análisis crítico y evaluación de los resultados*, mimeo, INTAL.

Castillo, Carlos Manuel (1982), *Una voz propia para Centroamérica*, mimeo, Conferencia dictada en FLACSO, San José.

CEPAL (1972), "Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVII, No. 2, p. 155-218.

_____ (1967), "Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración latinoamericana", mimeo, E/CN.12/744, duodécimo periodo de sesiones, Caracas.

_____ (1966), "Evaluación de la integración económica en Centroamérica", Naciones Unidas, E/CN.12/762, Nueva York.

- _____ (1952), "Informe preliminar sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica", mimeo, E/CE.12/Ac. 17/3, México.
- Dell, Sidney (1966), *Experiencias de la integración económica en América Latina*, CEMLA, México.
- Guerrero, Mauricio (1979), *10 Años del Grupo Andino: memorias de un protagonista*, IDRC-1405, Bogotá.
- Hansen, Roger D. (1969), "Regional integration, reflections on a decade of theoretical effort", *World Politics*, junio, p.242-271.
- JUNAC (1979), "Evaluación del proceso de integración 1969-1979", Grupo Andino, Lima.
- Lizano, Eduardo (1982), "Disparidades nacionales e integración económica", *Integración Latinoamericana*, No. 69, junio, p. 34-48.
- _____ (1979a), "Reflexiones en torno al proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *El Trimestre Económico*, abril-junio, p.255-284.
- _____ (1979b), "Desarrollo equilibrado y países de menor desarrollo relativo, una vez más", *Integración Latinoamericana*, No. 40, octubre, p.15-23.
- _____ (1973), "La distribución de beneficios y costos en la integración entre países en desarrollo", NACIONES UNIDAS TD/B/394, Nueva York.

- Moncada, José (1969), *Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración de América Latina*, mimeo, INTAL, CUR.9/dt.4.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic theory and underdeveloped regions*, Duckworth, Londres.
- Palomino Roedel, José (1982), *El Acuerdo de Cartagena y el trato preferencial en favor de Bolivia y Ecuador*, mimeo, INTAL.
- ____ (1982), "El tratamiento especial en favor de Bolivia y Ecuador en el Acuerdo de Cartagena", *Integración Latinoamericana*, No.69, junio, p.21-33.
- Perroux, Francois (1961), "Les poles de croissance", en su obra *L'Economie du XXème Siècle*, PUF, París.
- Pineda-Lupiac, Napoleón (1981), *Le débat sur les couts et les avantages de l'integration économique en Amérique Centrale*, Thèse, Université de Lausanne, Zürich, Juris Druck Verlag.
- SIECA (1973), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, BID/INTAL, Tomo 1, Buenos Aires.
- Tamames, Ramón (1972), *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo*, BID/INTAL, Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano (1977), "Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Comercio Exterior*, México, feb., p.179-184.

Wionczek, Miguel S. (1966), "Integración económica y Distribución regional de las actividades industriales", *El Trimestre Económico*, vol.XXXIII, No. 131, jul.-set., p.469-502.

Zelada, Alberto (1973), *Los países de menor desarrollo relativo en la ALALC*, mimeo, INTAL.SEM.24/dt.1.

INDICE

FACTORES ECONOMICOS EN LA EVOLUCION SOCIOPOLITICA DE CENTROAMERICA	11
EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO EN UNA EPOCA DE TURBULENCIA	73
LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO Y LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA	125

Impreso en
LITOGRAFIA COSMOS S.A.
en el mes de octubre de 1990
Páginas interiores en papel offset 75
Portada en cartulina barnizable calibre 12
San José, Costa Rica