

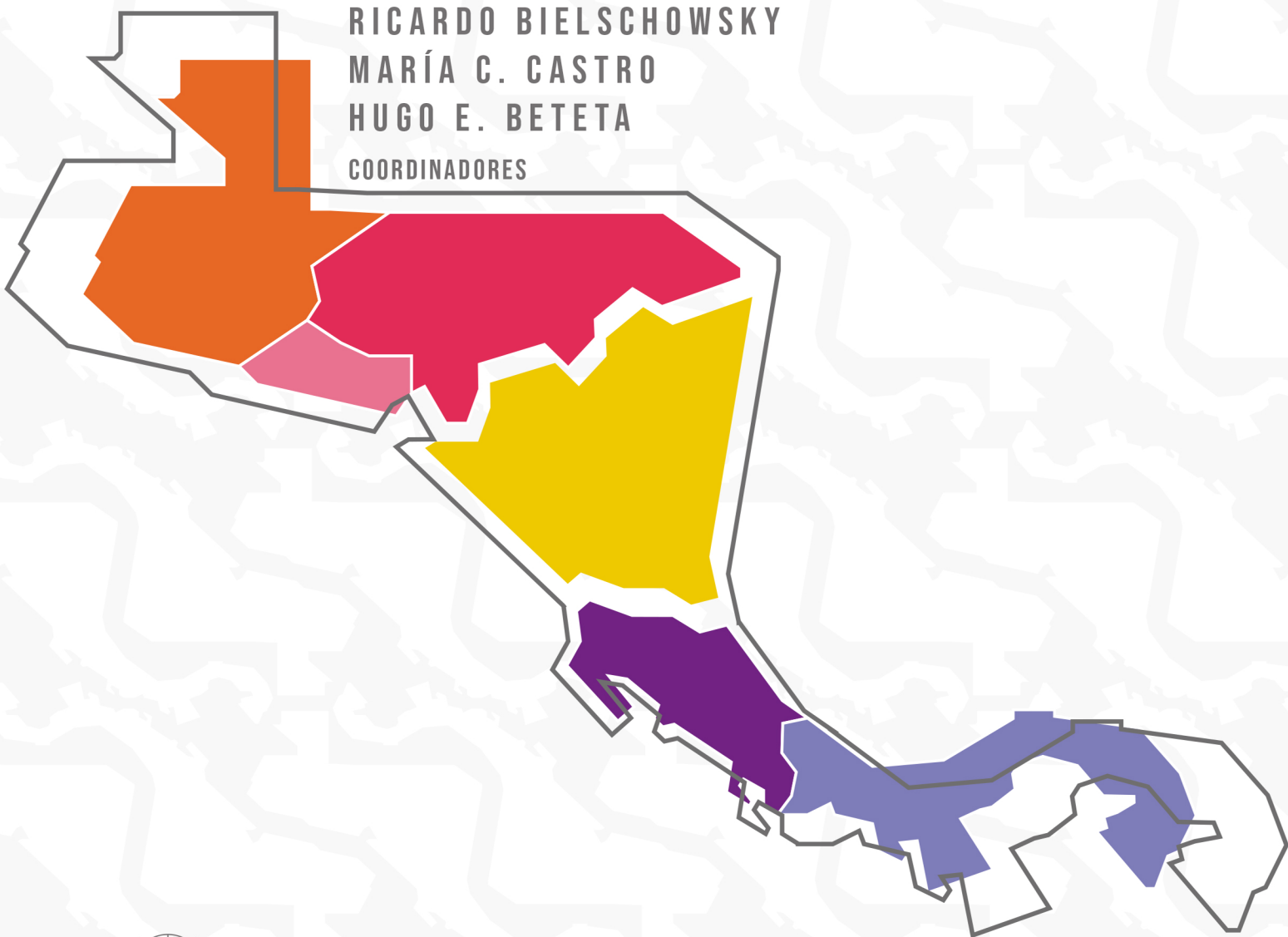
PATRONES DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS SEIS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (1950-2018)

RICARDO BIELSCHOWSKY

MARÍA C. CASTRO

HUGO E. BETETA

COORDINADORES



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Embajada de Noruega
Ciudad de México

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

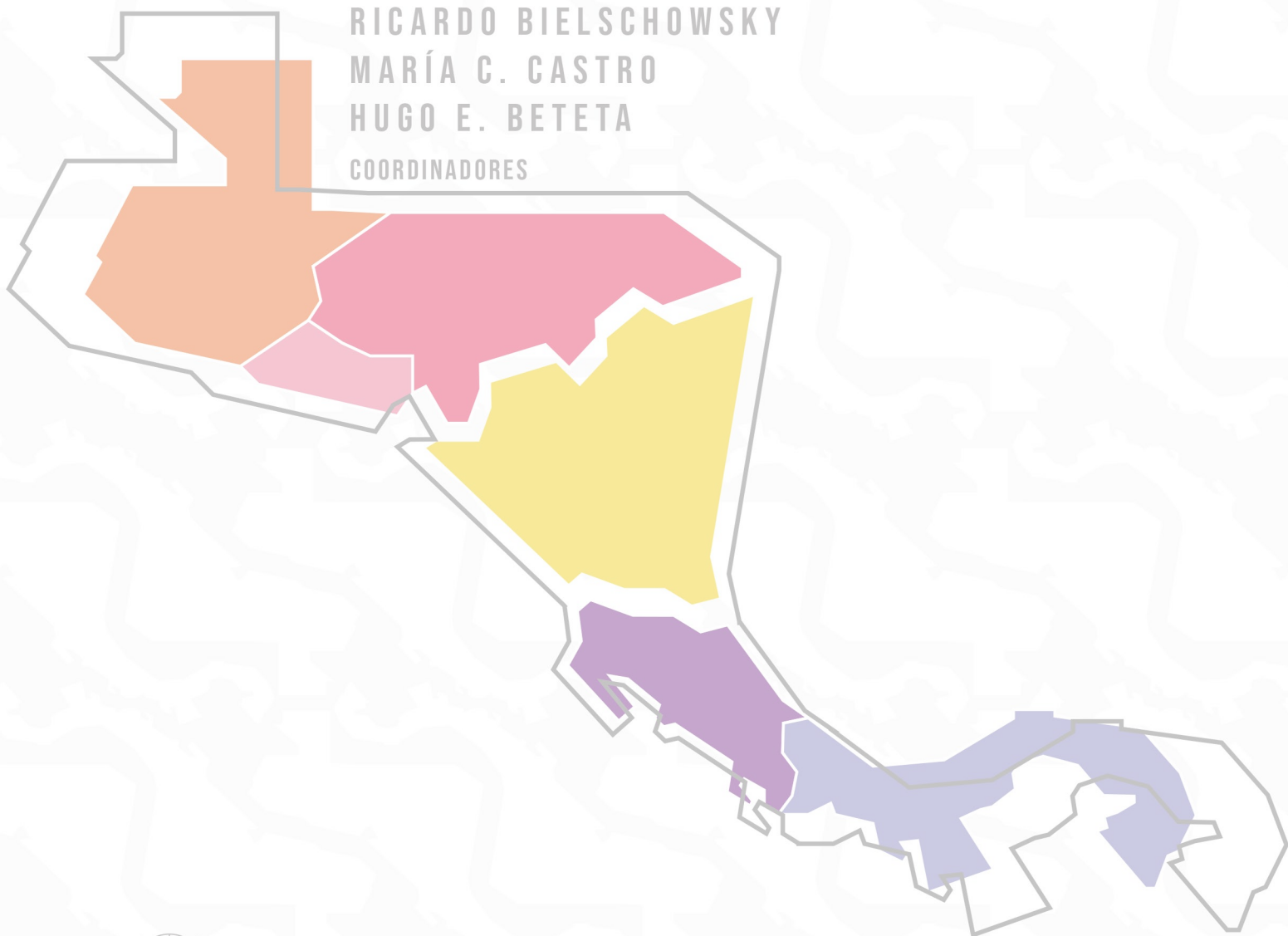
PATRONES DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS SEIS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (1950-2018)

RICARDO BIELSCHOWSKY

MARÍA C. CASTRO

HUGO E. BETETA

COORDINADORES



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Embajada de Noruega
Ciudad de México

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Hugo E. Beteta

Director de la sede subregional de la CEPAL en México

Este documento fue preparado por Alberto José Fuentes, Óscar O. Cabrera, Hugo Noé Pino, Wilfredo Díaz, Arturo Grigsby, José Manuel Salazar-Xirinachs, Guillermo Castro, Julio Rosado, Héctor Dada Hirezi, Ricardo Bielschowsky, María C. Castro, Hugo E. Beteta y Pablo E. Yanes, bajo la coordinación de Ricardo Bielschowsky, Consultor, María C. Castro, Directora Adjunta, y Hugo E. Beteta, Director, ambos de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Se agradece la valiosa colaboración y los aportes de las funcionarias y funcionarios de la CEPAL Juliette Bonnafé, Miguel Diego G. del Castillo, María Luisa Díaz de León, Lia Fain, Enrique Anselmo González, José Manuel Iraheta, Julie Gail Lennox, Debora Ley, Jesús A. López, Jorge Mario Martínez, Roberto Orozco, Ramón Padilla, Leda Beatriz Peralta, Juan Pérez, Verónica Quiroz, Jesús Santamaría, Juan Carlos Rivas y Víctor Hugo Ventura, así como de las expertas y expertos de los diferentes países de la subregión Ana Teresa Benjamín, Alejandra Colom, Jorge Cornick, Darío Euraque, Juan Alberto Fuentes, Leticia González, Erica Marian, Richard Morales, Amparo Pacheco, María Rosa Renzi, Ennio Rodríguez, Gert Rosenthal, Rolando Sierra, Fernando Soto, Annabelle Ulate, Jorge Vargas y Eduardo A. Velásquez. Asimismo, se agradece la valiosa labor de Carolina Angulo, Diana Caracheo, Alma Gabriela Castellanos, Adriana María Guerrero y Ana Karen Valencia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Notas explicativas:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.

- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2022/7

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2022

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: R. Bielschowsky, M. C. Castro y H. E. Beteta (coords.), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	15
Bibliografía	25
Capítulo I	
Guatemala	27
<i>Alberto José Fuentes</i>	
Introducción.....	27
1. Periodización de la historia económica guatemalteca: una primera aproximación.....	28
2. Marco teórico: los mecanismos de reestructuración	35
A. El primer ciclo de reestructuración económica bajo el modelo híbrido agrícola-industrial, 1950–1979.....	39
1. El modelo híbrido agrícola-industrial: estructura, crecimiento y productividad.....	39
2. La crisis de los años cincuenta: vulnerabilidad sistémica en un capitalismo jerárquico embrionario.....	42
3. Respuesta de corto plazo: la fase intrasectorial del primer ciclo de reestructuración económica, década de 1950.....	43
4. Las bases institucionales de la fase de reestructuración intersectorial del primer ciclo de reestructuración económica	45
5. Respuesta de largo plazo: la fase intersectorial del primer ciclo de reestructuración económica y la conformación del modelo híbrido agrícola-industrial, décadas de 1960 y 1970.....	47
6. El legado del primer ciclo de reestructuración económica	51
B. La etapa de transición, 1980–1986.....	53
1. La transición: estructura, crecimiento y productividad.....	53
2. La crisis de los ochenta: vulnerabilidad sistémica en un capitalismo jerárquico desarrollado	54
3. Respuesta de corto plazo: la fase intrasectorial del segundo ciclo de reestructuración económica, década de 1980.....	56
4. Las bases institucionales de la fase de reestructuración intersectorial del modelo híbrido tripartito.....	59
C. El segundo ciclo de reestructuración económica bajo el modelo híbrido tripartito (1987–2019).....	62
1. El modelo híbrido tripartito: estructura, crecimiento y productividad	62
2. Respuesta de largo plazo: la fase intersectorial del segundo ciclo de reestructuración económica, y la conformación del modelo híbrido tripartito, décadas de 1990–2010.....	67
3. El legado del segundo ciclo de reestructuración económica	75
D. Luces y sombras de siete décadas de historia económica.....	76

1. Los dos ciclos de reestructuración económica en Guatemala: patrones comunes.....	77
2. Una mirada hacia el futuro: escenarios alternativos.....	80
Bibliografía.....	82

Capítulo II

Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista.....	87
--	-----------

Oscar O. Cabrera

Introducción.....	87
A. Antecedentes históricos.....	94
B. Industrialización por sustitución de importaciones (1951-1978).....	96
C. Economía en crisis y condicionada por la guerra civil (1979-1989).....	104
D. Dos enfoques del neoliberalismo: radicalismo y diversificación exportadora (1990-2009), y mitigación y transformaciones productivas y sociales (2010-2019).....	107
1. Neoliberalismo radical y diversificación exportadora (1990-2009).....	108
2. Transformación estructural y diversificación productiva, 2010-2019.....	113
E. Luces y sombras de siete décadas de historia económica.....	121
Bibliografía.....	123
Anexo metodológico.....	126

Capítulo III

Patrones de crecimiento y transformación estructural en la economía hondureña, 1950–2018.....	129
--	------------

Hugo Noé Pino y Wilfredo Díaz

Introducción.....	129
A. Patrones de crecimiento económico hondureño, 1950–2018: una visión general.....	132
1. Crecimiento económico, inversión y productividad.....	132
2. La transformación de la estructura productiva.....	134
3. El Estado concesionario en Honduras.....	137
4. Grupos de poder y lucha social.....	138
B. Expansión por diversificación en la agroexportación tradicional y por industrialización con la integración centroamericana: 1951-1979.....	139
1. El desempeño de la economía hondureña y la transformación de su estructura productiva.....	140
2. El papel de la lucha por las tierras y los fenómenos climatológicos en la baja productividad.....	145
3. La consolidación del modelo de crecimiento basado en exportaciones.....	147
4. Política fiscal expansionista y el inicio de la inestabilidad financiera.....	148
C. Crisis y débil recuperación en una década de conflictos regionales (CDR/DC).....	151
1. El desempeño económico entre 1980 y 1990.....	151
2. La persistencia y las consecuencias de los desbalances del sector externo y el sector fiscal.....	154
3. Un ajuste heterodoxo.....	156
D. Inserción en la globalización productiva y financiera (IGPF), 1991-2018.....	157
1. El ajuste estructural en Honduras.....	158
2. El crecimiento de la economía hondureña y sus efectos en la generación de bienestar.....	159
3. Una vez más, el papel preponderante del sector externo.....	166
4. Los efectos de la crisis financiera y el golpe de Estado de 2009.....	167

5.	La política fiscal dentro de la globalización y posterior a la crisis de 2009	167
6.	El cambio climático y sus efectos en la producción y la productividad	169
7.	Gobernabilidad y actividad económica	170
E.	Luces y sombras de siete décadas de historia económica	170
1.	Insuficiente crecimiento económico, inversión y productividad	171
2.	El uso ineficiente de los recursos y la informalidad	172
3.	El papel del Estado hondureño	172
4.	Hacia un futuro mejor	174
	Bibliografía	176
	Anexo	181
Capítulo IV		
Nicaragua 185		
<i>Arturo Grigsby</i>		
	Introducción.....	185
1.	El modelo de desarrollo híbrido y la expansión económica, 1950-1977	186
2.	Los conflictos armados y el colapso económico, 1978-1993	187
3.	El largo camino de la recuperación económica posconflicto, 1994-2017	188
A.	La expansión económica y el surgimiento del modelo híbrido de desarrollo, 1950-1977	189
1.	Las bases de la modernización del modelo exportador, 1950-1959	191
2.	La emergencia del modelo híbrido de desarrollo, 1960-1969	193
3.	El auge exportador y el estancamiento de la industrialización, 1970-1977	197
B.	Los conflictos armados, el modelo de satisfacción de las necesidades humanas básicas y la recesión económica profunda, 1977-1993	198
1.	La nueva estrategia de desarrollo y la reactivación económica, 1980-1983.....	199
2.	La intensificación del conflicto, los fallidos paquetes de ajuste y el colapso económico.....	203
3.	Los paquetes de políticas de estabilización ortodoxa	207
C.	El largo camino de la recuperación económica posconflicto.....	207
1.	La implantación del modelo neoliberal	208
2.	El impacto de las políticas neoliberales en el crecimiento económico, la inversión y la productividad.....	212
D.	Luces y sombras de siete décadas de historia económica.....	219
1.	Los cambios estructurales del modelo exportador	220
2.	La diversificación y expansión exportadora. ¿Se recuperará la solvencia macroeconómica externa?	223
3.	¿Es posible un modelo exportador de base amplia y de fuertes eslabonamientos con la economía no-exportadora?	224
	Bibliografía	225
Capítulo V		
El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros 229		
<i>José Manuel Salazar-Xirinachs</i>		
	Introducción.....	229
A.	Periodización del desarrollo costarricense y visión de conjunto.....	231
B.	Antecedentes esenciales: las décadas de 1930 y 1940	237
C.	Políticas y patrón de cambio estructural en el período de sustitución de importaciones, 1950-1979	240
1.	Políticas e institucionalidad	240

2.	Patrón de crecimiento y de transformación estructural.....	242
3.	Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social.....	244
D.	Crisis 1980-1982: causas, efectos y secuelas.....	248
1.	¿Agotamiento del modelo?.....	249
2.	Crecimiento en el número de instituciones del Estado y sostenibilidad fiscal.....	251
3.	Evolución del ambiente externo y errores en las políticas de respuesta.....	253
E.	Políticas y patrón de cambio estructural en el período de Promoción de Exportaciones, 1983-1999.....	254
1.	Políticas e institucionalidad.....	254
2.	Patrón de crecimiento y de transformación estructural.....	260
3.	Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social.....	263
F.	Atracción de inversiones, 2000-2020.....	267
1.	Las políticas.....	268
2.	Patrón de crecimiento y de transformación estructural.....	272
3.	Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social.....	278
G.	Luces y sombras de siete décadas de historia económica.....	287
1.	Reflexiones sobre los factores de éxito en el patrón histórico de desarrollo de Costa Rica.....	287
2.	Retos del presente y de cara al futuro.....	288
	Bibliografía.....	294

Capítulo VI

Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá

en los años 1950-2017.....	301
-----------------------------------	------------

Guillermo Castro y Julio Rosado

Prefacio.....	301
Introducción.....	302
A. El modelo transitista: la economía del Canal y la evolución económica de Panamá.....	310
1. Raíces históricas de la organización transitista de la estructura socioeconómica panameña.....	310
2. La actividad canalera y la disputa por su renta.....	313
3. La evolución del uso del Canal, caracterización de su impacto sobre la economía panameña y de su dependencia al comercio internacional.....	316
B. Crecimiento con fluctuaciones (y desigualdad) bajo el control del Canal por los Estados Unidos, 1950-1982.....	325
C. Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño.....	332
D. Crecimiento poco inclusivo en la segunda fase del proceso de transferencia del Canal (1990-1999) y su control total por el Estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017).....	336
E. Luces y sombras de siete décadas de historia económica.....	342
Bibliografía.....	347

Capítulo VII

La integración centroamericana: apuntes sobre su historia y sobre sus retos actuales..... 353

Héctor Dada Hirezi

Introducción.....	353
A. De los tratados bilaterales al Tratado General.....	355
1. La negociación de los tratados bilaterales.....	355

2.	La presencia de la CEPAL en el proceso: el modelo de sustitución de importaciones.....	356
3.	Del tratado multilateral al tratado general.....	357
B.	De la expansión inicial a la crisis de los ochenta.....	359
1.	La expansión inicial del comercio y la industrialización.....	360
2.	El conflicto El Salvador-Honduras y la integración regional.....	363
3.	De la irregularidad legal e institucional a la crisis de desarticulación.....	365
C.	De la reconstitución de la integración a su pérdida de relevancia en la nueva realidad regional.....	368
1.	Del Acuerdo de Esquipulas al Protocolo de Guatemala.....	369
2.	Los acuerdos comerciales con el resto del mundo y la integración.....	375
D.	Los retos de la integración en la realidad actual.....	377
	Bibliografía.....	378

Capítulo VIII

Un balance aproximado de las semejanzas y diferencias en la evolución económica de los seis países de Centroamérica.....

383

Alberto José Fuentes, Hugo E. Beteta, Ricardo Bielschowsky, María C. Castro y Pablo E. Yanes

	Introducción.....	383
A.	Análisis según cuatro criterios indicativos de semejanzas y diferencias en la evolución socioeconómica de los seis países.....	385
B.	Panamá y Costa Rica: dos historias singulares.....	389
1.	Las dos economías dinámicas.....	389
C.	Tres historias semejantes y una parcialmente parecida: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.....	391
1.	El caso particular de Nicaragua.....	394
D.	Apuntes finales: entender el pasado desde una perspectiva estructuralista para construir el futuro.....	395
1.	¿Cómo explicar los retrocesos en algunos países en la región?.....	397
E.	Construir el futuro.....	398
	Bibliografía.....	400

Cuadros

Cuadro 1	Los tres períodos de la historia económica de 1950 a 2018 en los seis países centroamericanos: tasas medias anuales de variación del PIB, de la inversión y de la productividad laboral.....	18
Cuadro I.1	Guatemala: periodización de la historia económica, 1950-2019.....	29
Cuadro I.2	Guatemala: composición sectorial del PIB, 1950-1979.....	39
Cuadro I.3	Guatemala: variación anual promedio del PIB, PIB per cápita, IFB y productividad agregada, 1951-1980.....	40
Cuadro I.4	Guatemala: exportaciones guatemaltecas de café y banano, 1954-1960.....	43
Cuadro I.5	Guatemala: estructura económica, 1980-1986.....	54
Cuadro I.6	Guatemala: agroexportaciones de Guatemala, 1978 y 1988.....	57
Cuadro I.7a	Guatemala: PIB por sector productivo, 1987-2000.....	63
Cuadro I.7b	Guatemala: PIB por sector productivo, 2001-2017.....	64
Cuadro I.8	Guatemala: comparación de las exportaciones de los países centroamericanos por nivel de diversificación horizontal y complejidad, 2018.....	64
Cuadro I.9	Guatemala: actividades de los principales grupos económicos.....	71
Cuadro I.10	Guatemala: exportaciones de aceite de palma africana, 1993-2018.....	74

Cuadro I.11	Guatemala: comparación de las tasas de crecimiento de las remesas, el PIB y las exportaciones totales, 2003-2017.....	75
Cuadro I.12	Escenarios a futuro	82
Cuadro II.1	El Salvador: periodización histórica según estrategias de desarrollo, cambios en el marco regulatorio, tasas de crecimiento real de variables seleccionados y balance comercial, 1951-2019	88
Cuadro II.2	El Salvador: evolución en la diversidad de las exportaciones y en su complejidad tecnológica, 1962-2018.....	89
Cuadro II.3	El Salvador: cambio estructural, 1951-2018 y aporte sectorial al valor agregado en términos reales, 2014.....	91
Cuadro II.4	El Salvador: evolución de la composición de la población ocupada por sector económico, años seleccionados.....	91
Cuadro II.5	El Salvador: política industrial implementada en el marco del modelo de sustitución de importaciones.....	99
Cuadro II.6	El Salvador: descomposición de la productividad laboral, 1990-2018	113
Cuadro II.7	El Salvador: índice de competitividad global, 2019	120
Cuadro III.1	Honduras: crecimiento económico, inversión fija bruta y productividad laboral durante los patrones de crecimiento de la economía hondureña, 1951-2018	132
Cuadro III.2	Honduras: composición de la estructura productiva por sector, 1950-2018.....	134
Cuadro III.3	Honduras: exportaciones de bienes FOB, 1950-2017.....	135
Cuadro III.4	Honduras: crecimiento económico, formación bruta de capital fijo (FBCF) y productividad laboral, 1951-1979	140
Cuadro III.5	Honduras: composición productiva, sectorización resumida.....	140
Cuadro III.6	Honduras: exportaciones de bienes FOB, 1950-1980.....	141
Cuadro III.7	Honduras: participación relativa de la manufactura por actividad en el valor agregado de la producción.....	142
Cuadro III.8	Honduras: componentes del sector servicios, 1951-1979.....	144
Cuadro III.9	Honduras: distribución de la población económicamente activa por sector, media por período, 1950-1979	146
Cuadro III.10	Honduras: uso de tierra, 1952-1974	147
Cuadro III.11	Honduras: comportamiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), 1951-1979	149
Cuadro III.12	Honduras: crecimiento económico y formación bruta de capital fijo (FBCF), 1980-1990.....	152
Cuadro III.13	Honduras: composición productiva, sectorización resumida, 1979 y 1990.....	152
Cuadro III.14	Honduras: comportamiento de la FBCF, 1980-1990.....	153
Cuadro III.15	Honduras: variables seleccionadas del sector externo, 1980-1990	155
Cuadro III.16	Honduras: déficit fiscal y deuda pública, 1980-1983.....	155
Cuadro III.17	Honduras: déficit fiscal y deuda pública, 1984-1990.....	156
Cuadro III.18	Honduras: crecimiento económico y formación bruta de capital fijo (FBCF), 1991-2018.....	160
Cuadro III.19	Honduras: estructura productiva, sectorización resumida	160
Cuadro III.20	Honduras: valor agregado de la industria manufacturera.....	162
Cuadro III.21	Honduras: desempeño de los subsectores de servicios, 1991-2018.....	162
Cuadro III.22	Honduras: variables seleccionadas del sector externo, 1991-2018	166
Cuadro III.23	Honduras: componentes seleccionados de las cuentas fiscales a nivel de gobierno central, 1991-2018.....	168
Cuadro IV.1	Centroamérica: comparativo de la evolución del PIB per-cápita, 1950, 1980 y 2016.....	185

Cuadro IV.2	Nicaragua: ciclos económicos de largo plazo	186
Cuadro IV.3	Nicaragua: principales indicadores del modelo híbrido de desarrollo, 1950-1977.....	190
Cuadro IV.4	Nicaragua: evolución de la composición sectorial del PIB y del empleo, 1950-1977	190
Cuadro IV.5	Nicaragua: las fases del modelo híbrido de desarrollo: indicadores de crecimiento promedio, 1951-1977.....	190
Cuadro IV.6	Nicaragua: evolución de los Indicadores del gobierno central, 1955-1975.....	191
Cuadro IV.7	Nicaragua: evolución y tendencias del valor de las exportaciones, 1950-1977	192
Cuadro IV.8	Nicaragua: crecimiento promedio de las exportaciones e importaciones por fases, 1951-1977.....	194
Cuadro IV.9	Nicaragua: evolución de los principales estratos de tenencia de la tierra, 1952-1971.....	195
Cuadro IV.10	Nicaragua: evolución de la producción industrial, 1960-1977	196
Cuadro IV.11	Nicaragua: indicadores del ciclo, 1978-1993	198
Cuadro IV.12	Nicaragua: indicadores de la participación estatal en el PIB, 1980 y 1983	200
Cuadro IV.13	Nicaragua: indicadores de la reactivación económica de los sectores productivos, 1978-1983.....	201
Cuadro IV.14	Nicaragua: indicadores fiscales y de inflación, 1974-1983	202
Cuadro IV.15	Nicaragua: indicadores de financiamiento externo, 1980-1988.....	204
Cuadro IV.16	Nicaragua: evolución del área en fincas por estrato de tenencia y estructura de tenencia de la tierra por sector de propiedad, 1963-1988.....	205
Cuadro IV.17	Nicaragua: pérdidas del producto interno bruto por el conflicto armado, 1982-1987	206
Cuadro IV.18	Nicaragua: indicadores de la depresión económica de los sectores productivos, 1984-1988.....	206
Cuadro IV.19	Ciclo de recuperación económica posconflicto, tasas de crecimiento de la economía, la formación bruta de capital y la productividad, 1994-2017.....	208
Cuadro IV.20	Nicaragua: evolución de los indicadores del sector externo, 1990-2017.....	210
Cuadro IV.21	Nicaragua: indicadores de la privatización del sector estatal de producción y servicios.....	210
Cuadro IV.22	Nicaragua: evolución de la composición de las exportaciones de bienes, 1993, 2008 y 2017.....	212
Cuadro IV.23	Nicaragua: evolución de la estructura del producto interno bruto y del empleo	213
Cuadro IV.24	Nicaragua: indicadores de la recuperación económica por sector productivo, 1994-2008.....	214
Cuadro IV.25	Nicaragua: indicadores de la reactivación de la industria manufacturera, 1994-2008.....	214
Cuadro IV.26	Nicaragua: indicadores de la recuperación económica por sector productivo, 2010-2017.....	216
Cuadro IV.27	Nicaragua: cooperación venezolana en el marco del ALBA-TCP, 2008-2017	216
Cuadro IV.28	Nicaragua: inversión extranjera directa por sector de destino, 2010-2017.....	217
Cuadro IV.29	Nicaragua: evolución de los principales estratos de tenencia de la tierra, 1963-2001.....	218
Cuadro IV.30	Nicaragua y Centroamérica: comparación de los indicadores de productividad agrícola.....	218

Cuadro IV.31	Nicaragua: crecimiento de la productividad del trabajo (anualizada), 2001-2014	219
Cuadro IV.32	Nicaragua: evolución relativa del PIB per cápita de los países centroamericanos con respecto al PIB per cápita de los Estados Unidos, 1950-2016.....	220
Cuadro IV.33	Nicaragua: indicadores de diversificación productiva.....	220
Cuadro IV.34	Nicaragua: evolución de la composición sectorial del empleo, 1950-2017	221
Cuadro IV.35	Nicaragua: indicadores del mercado laboral, 1963-2017	222
Cuadro IV.36	Nicaragua: evolución de la composición de las exportaciones de bienes, 1970-2017	223
Cuadro IV.37	Nicaragua: índice Theil de diversificación exportadora, 1975-2010.....	223
Cuadro IV.38	Nicaragua: evolución del sector externo, 1960-2017	224
Cuadro V.1	Costa Rica: tasas anuales de crecimiento del PIB, de la formación bruta de capital fijo (FBCF) y de la productividad del trabajo, 1961-2017.....	232
Cuadro V.2	Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB, 1957-2017	236
Cuadro V.3	Costa Rica: indicadores económicos y sociales, 1950-1980	244
Cuadro V.4	Costa Rica: exportaciones por mercado de destino, 1950-1997	247
Cuadro V.5	Costa Rica: distribución del ingreso mensual de los hogares, 1961, 1971 y 1977	248
Cuadro V.6	Costa Rica: número de entidades públicas por década de creación, según naturaleza jurídica, 1950-2018.....	252
Cuadro V.7	Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB y de la PEA, 1983-1999	261
Cuadro V.8	Costa Rica: exportaciones de productos no tradicionales (NT) por categorías y tradicionales, 1983-1999.....	262
Cuadro V.9	Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB y de la PEA, 2000-2018	273
Cuadro VI.1	Panamá: periodización de las fases de desarrollo sobre la base de la variación del trinomio PIB-inversión-productividad laboral.....	304
Cuadro VI.2	Panamá: PIB, toneladas de tránsito por el Canal, CP/SUAB y comercio mundial.....	305
Cuadro VI.3	Panamá: correlaciones del PIB y el comercio mundial (exportaciones) con las toneladas de tránsito y el CP/SUAB, años seleccionados.....	305
Cuadro VI.4	Panamá: PIB per cápita e indicadores de desigualdad y pobreza, años seleccionados.....	306
Cuadro VI.5	Panamá: composición sectorial del PIB, precios corrientes, años seleccionados.....	307
Cuadro VI.6	Panamá: composición sectorial de la población ocupada, años seleccionados.....	308
Cuadro VI.7	Panamá: tasas medias de crecimiento anual de la productividad laboral por período.....	308
Cuadro VI.8	Panamá: población del país y de la Región Panamá-Colón.....	309
Cuadro VI.9	Panamá: tasas medias de crecimiento anual CP/SUAB y pagos promedio anuales, años seleccionados.....	318
Cuadro VI.10	Panamá: resumen de los impactos económicos del Canal en la Economía Nacional, 1950-1999.....	319
Cuadro VI.11	Panamá: informalidad laboral, 2004-2020	322
Cuadro VI.12	Esquema interpretativo de la evolución de las correlaciones entre las tasas de variación en el comercio mundial, las actividades de tránsito y de inversión en el Canal, y el PIB (1950-2017).....	324

Cuadro VI.13	Panamá: variación en el trinomio PIB/inversión/productividad laboral en el período 1950-1982 circa	326
Cuadro VI.14	Panamá: composición sectorial del PIB precios corrientes, años seleccionados.....	330
Cuadro VI.15	Panamá: variaciones en la triada en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño, años seleccionados	333
Cuadro VI.16	Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB per cápita, 1980-1989	333
Cuadro VI.17	Composición sectorial del PIB en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal al Estado panameño, años seleccionados	334
Cuadro VI.18	Panamá: tasas medias de crecimiento anual por período de las exportaciones y las importaciones totales (volumen y valor), períodos seleccionados.....	338
Cuadro VI.19	Panamá: composición sectorial del PIB (precios constantes) en el período 1990-2017, años seleccionados.....	339
Cuadro VII.1	Centroamérica: exportaciones intrarregionales, 1950-1985.....	360
Cuadro VII.2	Centroamérica: exportaciones centroamericanas a precios constantes de 1960.....	361
Cuadro VII.3	Centroamérica: exportaciones e importaciones intrarregionales, 1990-2020.....	371
Cuadro VII.4	Centroamérica: exportaciones totales, exportaciones de maquila y exportaciones intrarregionales, 2010, 2015 y 2019.....	372
Cuadro VII.5	Centroamérica: PIB a precios corrientes, exportaciones totales, balance comercial y remesas, 2005-2019	373
Cuadro VIII.1	Centroamérica (seis países): indicadores de desempeño económico, 1950-2017.....	385
Cuadro VIII.2	Niveles de transformación estructural centroamericanos durante el período de estudio.....	387
Cuadro VIII.3	Centroamérica (seis países): indicadores de desempeño social, 1950-2016.....	388

Gráficos

Gráfico I.1	Guatemala: PIB, tasas de crecimiento, 1950-2017	30
Gráfico I.2	Guatemala: inversión fija bruta/PIB, 1950-2017.....	31
Gráfico I.3	Guatemala: tasas de crecimiento la inversión fija bruta, 1950-2017	32
Gráfico I.4	Guatemala: producción de bienes y servicios, 1950-2016	33
Gráfico I.5	Guatemala: productividad rural y urbana, 1950-1979 y 1987-2010	34
Gráfico I.6a	Guatemala: salarios reales, 1970-1979.....	41
Gráfico I.6b	Guatemala: salarios reales por rama de actividad de afiliados al IGSS, 1961-1979.....	41
Gráfico I.7	Guatemala: participación de las exportaciones de los productos tradicionales, 1961-1979	44
Gráfico I.8	Guatemala: exportaciones de algodón y azúcar, 1961-1979	44
Gráfico I.9	Guatemala: proporción de la PEA urbana y rural, 1950-1979.....	47
Gráfico I.10	Guatemala: precios al productor de las agroexportaciones tradicionales, 1967-1979	50
Gráfico I.11	Guatemala: número de sindicatos registrados en el Ministerio de Trabajo, 1960-1983.....	54
Gráfico I.12	Guatemala: exportaciones de algodón, 1961-2018.....	55
Gráfico I.13	Guatemala: agroexportaciones tradicionales, 1980-1986.....	56

Gráfico I.14	Guatemala: proporción de las importaciones estadounidenses de prendas de vestir proveniente de Guatemala, 1983-2020.....	58
Gráfico I.15	Guatemala: exportaciones por mercado destino, 1995-2019.....	63
Gráfico I.16	Guatemala: PEA urbana y rural, 1987-2010.....	65
Gráfico I.17	Guatemala: salario mínimo agrícola y no agrícola, 1991-2019.....	66
Gráfico I.18	Guatemala: valor remesas/valor importaciones, 2002-2019.....	67
Gráfico I.19	Guatemala: composición de las exportaciones tradicionales, 1987-2019.....	69
Gráfico I.20	Guatemala: tasas de crecimiento anual de los servicios básicos y PIB, 1990-1999.....	70
Gráfico I.21	Guatemala: participación de productos tradicionales en las exportaciones, 1993-2020.....	72
Gráfico II.1	El Salvador: ratios K/Y, Y/L y K/L, 1950-2019.....	90
Gráfico II.2	El Salvador: tasas de variación anual del PIB real efectivo y potencial, 1950-2019.....	97
Gráfico II.3	El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios, 1951-1978.....	97
Gráfico II.4	El Salvador: evolución del comercio exterior, 1951-1978.....	98
Gráfico II.5	Centroamérica y El Salvador: comercio intrarregional en las exportaciones totales/comercio total y comercio intrarregional en las exportaciones manufactureras/comercio total, 1965-1978.....	102
Gráfico II.6	El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios, 1979-1989.....	106
Gráfico II.7	El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios, 1990-2009.....	109
Gráfico II.8	El Salvador: cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global, 1990-2009.....	113
Gráfico II.9	El Salvador: deuda del sector público no financiero (SPNF) incluyendo deuda de pensiones, 1991-2019.....	116
Gráfico II.10	El Salvador: descomposición del crecimiento de la productividad laboral, 2010-2018.....	118
Gráfico II.11	El Salvador: cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global, 2010-2018.....	119
Gráfico III.1	Honduras: crecimiento PIB real, 1951-2018.....	134
Gráfico III.2	Honduras: crecimiento del PIB per cápita (paridad de poder adquisitivo), 1951-1979.....	144
Gráfico III.3	Honduras: términos de intercambio, 1950-1979.....	148
Gráfico III.4	Honduras: ingresos, gastos y déficit fiscal gobierno central, 1950-1979.....	150
Gráfico III.5	Honduras: distribución de la población económicamente activa, 1991-2018.....	163
Gráfico III.6	Honduras: comportamiento de la productividad laboral, 1992-2018.....	164
Gráfico III.7	Honduras: comportamiento de la pobreza, 1990-2018.....	165
Gráfico III.8	Honduras: crecimiento del PIB per cápita (paridad de poder adquisitivo), 1991-2018.....	165
Gráfico III.9	Honduras: gasto, ingreso, déficit fiscal del gobierno central, 1991-2018.....	168
Gráfico III.10	Honduras: deuda total gobierno central.....	168
Gráfico V.1	Costa Rica: exportaciones totales de bienes, 1950-2020.....	235
Gráfico V.2	Costa Rica: exportaciones totales de servicios, 1999-2019.....	235
Gráfico V.3	Costa Rica: población económicamente activa por rama de actividad, 1927-2011.....	237
Gráfico V.4	Costa Rica: tasa de crecimiento anual del PIB y de la productividad por trabajador y evolución de la tasa de inversión bruta fija/PIB, 1961-1979.....	243

Gráfico V.5	Costa Rica: deuda pública externa., 1966-2000	252
Gráfico V.6	Costa Rica: deuda pública interna bruta en comparación con la deuda pública externa, 1983-2016.....	257
Gráfico V.7	Costa Rica: productividad por trabajador por período, 1961-2018	264
Gráfico V.8	Costa Rica: superávit/déficit financiero, 2006-2020	269
Gráfico V.9	Costa Rica: evolución del salario mínimo de protección y del salario efectivo real pagado por las empresas privadas y por el sector público, 1975-2019	270
Gráfico V.10	Costa Rica: deuda pública interna y externa total del gobierno central, 2008-2020.....	271
Gráfico V.11	Costa Rica: exportaciones de bienes, sectores de mayor peso, 1998-2020	274
Gráfico V.12	Costa Rica: evolución de las exportaciones de servicios modernos, 2005-2017	275
Gráfico V.13	Costa Rica participación de los viajes y los servicios modernos en el total de servicios exportados, 2005-2017.....	275
Gráfico V.14	Costa Rica: productividad laboral, PIB por hora, crecimiento acumulado, 1991-2018	276
Gráfico V.15	Costa Rica: evolución de la productividad laboral por sector de la economía, 1991-2018.....	277
Gráfico V.16	Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB, pública y privada, 1991-2019	280
Gráfico V.17	Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa (IED), 2000-2020	281
Gráfico V.18	Costa Rica: valor de las exportaciones por principales destinos, 1998-2020	282
Gráfico V.19	Costa Rica: porcentaje de hogares pobres según línea de pobreza, 1980-2017	284
Gráfico V.20	Costa Rica: pobreza oficial y pobreza reestimada, 1987-2017	284
Gráfico VI.1	Panamá: acontecimientos mundiales y la operación del Canal (CP/SUAB), 1950-2018	316
Gráfico VI.2	Pagos del Canal a la República de Panamá, 1950-2017.....	320
Gráfico VI.3	Panamá: coeficiente IFB/PIB durante el período de Crecimiento con fluctuaciones bajo control del Canal por los Estados Unidos, 1950-1982.....	331
Gráfico VI.4	Inversión en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal al Estado panameño	334
Gráfico VI.5	Panamá: variaciones en el trinomio PIB-inversión-productividad laboral durante el período 1990-2017.....	337
Gráfico VI.6	Panamá: producción por trabajador, 1990-2017.....	341

Diagramas

Diagrama 1	Factores determinantes del patrón de desarrollo económico	17
Diagrama I.1	Guatemala: ciclos de reestructuración económica.....	36

Recuadros

Recuadro III.1	Honduras: situación actual	174
Recuadro VI.1	Tratados del Canal de Panamá, 1903-1977	314

Mapas

Mapa VI.1	Panamá prehispánico: principales rutas de tránsito interoceánico.....	310
Mapa VI.2	Panamá: ordenamiento transitista del territorio del istmo, siglos XVI a XX	311
Mapa VI.3	Panamá: transformaciones en curso en el ordenamiento territorial del istmo, siglo XXI.....	340

Introducción

La presente publicación es producto de la iniciativa conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denominado “CAM-19/001, Central America: constructing a vision for the 21st Century”, cuyo objetivo es generar un debate regional, a nivel técnico, sobre las estrategias de desarrollo económico vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La iniciativa nace en el marco del bicentenario de la independencia de cinco de los seis países de la región, como una ocasión especial para realizar un análisis a profundidad sobre los estilos de desarrollo de cada uno de los países de la subregión con el propósito de aprender de la historia para construir un futuro con Estados que promuevan activamente el bienestar de toda su población en un marco de sostenibilidad ambiental.

Por un lado, el apoyo de Noruega se deriva tanto de su experiencia en la promoción de un Estado de bienestar con igualdad de derechos para todos y una economía próspera, así como de su activa participación en los procesos de pacificación de la región. Actualmente, una de las prioridades de su política exterior es promover la paz, la estabilidad y la seguridad, y ha mantenido siempre la convicción de que uno de los medios para lograr sociedades estables y pacíficas fomentar el desarrollo, vinculado estrechamente a la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL por su lado, abona con esta publicación a su trayectoria de analizar la historia económica desde el punto de vista histórico-estructural, y refuerza la importancia de realizar estudios comparados para determinar similitudes y diferencias en los diferentes estilos de desarrollo, sobre todo en una subregión en donde sus aportes han sido fundamentales en el proceso de integración centroamericana desde los inicios del Mercado Común Centroamericano.

Existe en la región centroamericana una tradición de estudios comparados; entre sus principales exponentes se encuentran Bulmer-Thomas (1987), cuyo influyente *The Political Economy of Central America since 1920* aborda el desarrollo económico de la región durante el siglo XX; Rosenthal y Cohen (1983), quienes se enfocan en los esfuerzos políticos y económicos de integración regional durante las décadas de 1950 y 1960; Guerra-Borges (1986, 1987), cuyas diversas publicaciones analizan la industrialización de la región a partir de los cincuenta, así como el período de crisis económica y política de los ochenta; Torres-Rivas (1998, 2007, 2011) cuyos aportes al análisis de la historia de las democracias y el desarrollo social centroamericano han sido fundamentales y, más recientemente, Beteta y Moreno-Brid (2014), con su evaluación de los patrones de transformación estructural y crecimiento económico en Centroamérica y la República Dominicana entre 1990 y 2011 abarcan, con una visión de conjunto, los distintos temas centrales a la historia de desarrollo reciente: crecimiento y estabilización económica; mercado de trabajo, desigualdad y pobreza; inserción internacional y cambio estructural, balance de pagos y crecimiento, y las políticas macroeconómicas.

El libro de Beteta y Moreno-Brid es el punto de partida del proyecto que ha dado lugar a la presente publicación. A partir del mismo se ha dado continuidad a la investigación realizada, alterando el foco de estudio y ampliando el período de análisis. En cuanto al foco, en lugar del tratamiento principalmente conjunto de los países —y en segundo lugar volcado al análisis por país— se han recuperado las historias particulares del desarrollo en cada país. En cuanto al período, se contemplaron análisis por etapas para los años 1950-2018, en lugar de 1991-2011. Se trata, por lo tanto, de una investigación que se beneficia del amplio estudio anterior y, a la vez, se enmarca en el área de estudios históricos comparados¹.

En esta publicación se presenta un panorama general de la historia del crecimiento y de las transformaciones estructurales en los seis países de América Central entre mediados del siglo XX y el final de la década de 2010. Se examinan los patrones de crecimiento y desarrollo económico en cada uno de los seis países, entendidos como los ritmos, las características y los factores determinantes de la evolución económica y de la transformación estructural a lo largo de más de siete décadas. Asimismo, los autores de los capítulos nacionales identifican luces y sombras en la experiencia histórica de los países con la finalidad de iluminar la reflexión sobre estrategias y políticas de desarrollo en el futuro.

En los distintos capítulos de la publicación se emplea el enfoque histórico-estructural de la CEPAL, cuyo propósito es analizar el movimiento en las estructuras productivas y sociales nacionales a lo largo del tiempo, considerando la dotación de recursos, los efectos de las políticas y de los cambios institucionales nacionales, así como el entorno económico internacional en el que se insertan las economías². Se ha utilizado una misma metodología analítica de naturaleza histórico-estructural y una extensa base de datos en todos los países estudiados, lo que permitió establecer una razonable uniformidad en términos investigativos sobre las lógicas que presidieron el desempeño de cada uno de los seis países. Asimismo, permitió comparar los países en términos de sus semejanzas y diferencias.

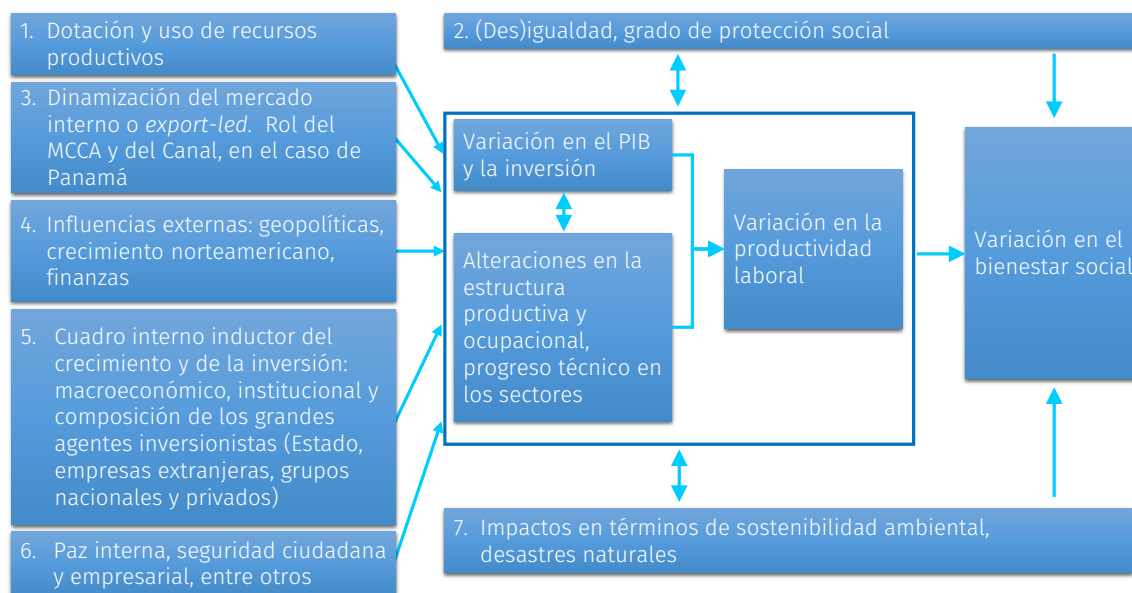
En el diagrama 1 se presenta el esquema metodológico que tiene dos componentes³. El primero, central al esquema (y al diagrama), consiste en la trilogía i) variación en el PIB y en la inversión; ii) transformación estructural; y iii) variación en la productividad laboral. El segundo componente consiste en siete factores que, con distintos pesos y combinaciones según las idiosincrasias de cada país, son considerados relevantes para determinar o condicionar la evolución de esa trilogía. El diagrama 1 es autoexplicativo. El esquema metodológico no fue empleado para dar lugar a estudios cuantitativos sobre causalidades o correlaciones. Al contrario, si bien se solicitó a los participantes del proyecto poner énfasis en la trilogía de desempeños y en identificar patrones de transformación estructural, también se insistió en que no era necesario hacer ejercicios de contabilidad de crecimiento, ni tampoco ejercicios cuantitativos de factores causantes del desempeño económico de los países.

¹ Tal como lo observa Bielschowsky (2014), una parte considerable del análisis propuesto en la literatura relativa a la comparación entre el desempeño de los distintos países en desarrollo es *cross-country* y escasea la perspectiva de historia comparada que se utiliza en el presente proyecto. Entre los estudios próximos a esa perspectiva están los de Amsden (2002), Banco Mundial (1993), Bielschowsky (2014), Rodrik (2003), Stallings y Peres (2000), Stiglitz y Yusuf (2001), Taylor (2005) y UNCTAD (2003).

² En la literatura comparativa sobre patrones de crecimiento en países desarrollados la referencia clásica es Guerschenkron (1962) y el enfoque actual más difundido sobre el tema es el de variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001). En la historia de las ideas de la CEPAL sobre América Latina el concepto de patrón de crecimiento o desarrollo ha sido frecuentemente usado bajo la denominación de estilos o modelos de desarrollo (Bielschowsky, 1998). Sobre el uso del enfoque histórico-estructural en la economía política de América Latina y en la CEPAL, véase Boianovsky (2015).

³ La metodología se inspira en un proyecto análogo sobre experiencias comparadas coordinado por Bielschowsky (2014) en la oficina de la CEPAL en el Brasil, en el que se estudiaron las características y determinantes del desarrollo en 13 países entre 1950 y 2005, 6 de América Latina, 6 de Asia, y la Federación de Rusia.

Diagrama 1
Factores determinantes del patrón de desarrollo económico



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, aunque se solicitó a los investigadores tomar en cuenta los muchos elementos que se complementan en determinar la evolución en la trilogía, también se les exhortó a que los tomaran como referencia genérica y no como algo obligatorio. Además, se les pidió que eligieran tan solo los elementos históricos e institucionales que en cada subperíodo de los análisis les parecieran los más relevantes. De esa forma, los relatos históricos presentados en este libro incluyen datos ilustrativos del desempeño de la trilogía, pero no se ha buscado comprobar con precisión empírica los procesos históricos, sino tan solo proveer indicaciones numéricas con base en el material existente.

A título de introducción a la publicación cabe hacer una referencia a los números indicativos del comportamiento económico de los seis países que, como se verá a lo largo de los capítulos, pueden ser explicados con base en el esquema analítico, para lo que se utiliza el cuadro 1. Como se verifica en los distintos capítulos, sus historias económicas pueden ser divididas en tres subperíodos con fechas que, con algunas variaciones principalmente en la década de 1980, son relativamente similares. Pese a que son historias caracterizadas por patrones de comportamiento diferenciados, se pueden señalar algunos rasgos históricos en común en los seis casos y tres períodos (columnas).

En la primera fase, entre la década de 1950 y fines de la de 1970, ocurrió un proceso de diversificación productiva y de industrialización, con una importante participación del Estado, con la excepción parcial de Panamá, en donde dicha diversificación casi no incluyó inversiones industriales y en la diversificación de las exportaciones primarias. En la segunda, entre fines de los setenta e inicios de los noventa, con distintas intensidades y duraciones, ocurre una inestabilidad macroeconómica y una recesión, originadas por el alza unilateral y repentina de las tasas de interés norteamericanas y la crisis del petróleo —la década perdida, según la CEPAL— que colocaron a América Latina en una crisis de deuda externa. Sumado a lo anterior, en tres de los países de Centroamérica se sumaron graves conflictos armados.

Cuadro 1
Los tres períodos de la historia económica de 1950 a 2018 en los seis países centroamericanos:
tasas medias anuales de variación del PIB, de la inversión y de la productividad laboral
(En porcentajes)

		Crecimiento rápido, por la vía de un modelo híbrido: industrialización sustitutiva de importaciones y diversificación en la agricultura exportadora (excepción: Panamá, movido por las actividades del Canal)		Inestabilidad macroeconómica, recesión/bajo crecimiento	Crecimiento predominantemente moderado, movido por las exportaciones y la diversificación hacia los servicios modernos
	Período	1951-2017	1951-1980	1981-1986	1987-2017
Guatemala	PIB	3,9	5,1%	-1,2	3,8
	Formación bruta de capital fijo	4,3	5,5%	-10,7	2,9
	Productividad laboral	1,0	2,2%	-3,0	1,4 (1987-2014)
	Período	1951-2018	1951-1979	1980-1990	1991-2018
Honduras	PIB	3,8	4,5	1,9	3,8
	Formación bruta de capital fijo	6,2	9,1	0,8	5,4
	Productividad laboral	0,5	3,0 ^a	0,8	0,2
	Período	1952-2018	1952-1978	1979-1989	1990-2018
El Salvador	PIB	3,0	5,1	-1,2	2,6
	Formación bruta de capital fijo	5,1	9,7	-3,8	4,4
	Productividad laboral	0,6	2,0	-2,6	0,5
	Período	1951-2019	1951-1977	1978-1993	1994-2019
Nicaragua	PIB	3,3	6,0	-2,7	4,2
	Formación bruta de capital fijo	9,0	11,2	3,2	6,9
	Productividad laboral	0,4 ^b	2,6 ^b	-3,8	0,7
	Período	1961-2017	1961-1979	1980-1982	1983-2017
Costa Rica	PIB	4,6	6,2	-2,9	4,4
	Formación bruta de capital fijo	8,6	9,1	-20,7	11,4
	Productividad laboral	1,4	2,5	-4,9	1,5
	Período	1951-2017	1951-1982	1983-1989	1990-2017
Panamá	PIB	5,2	5,9	-1,0	6,0
	Formación bruta de capital fijo	8,6 ^d	6,4 ^c	-14,3	15,9
	Productividad laboral	1,7 ^d	3,6 ^c	-3,8	2,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Universidad de Groningen.

^a El período es 1971-1977, debido a la inexistencia de datos previos a 1970.

^b Para el período 1950-77 se consideró PIB/PEA.

^c Comprende el intervalo 1971-82, debido a la inexistencia de datos previos a 1970.

^d Comprende el período 1971-2017.

En la tercera fase, a partir de 1990, con el final de los conflictos bélicos y bajo la influencia de la nueva era neoliberal que penetró ampliamente en casi todas las economías de América Latina, se verifica un cambio en la lógica de los procesos económicos en Centroamérica, precedida en algunos países por ensayos preliminares en esa dirección en la década de 1980. El neoliberalismo es absorbido en forma ortodoxa en los cuatro países del norte del istmo, en forma algo más tenue en Panamá —cuya apertura hacia las importaciones fue siempre fuerte— y en forma matizada en el caso de Costa Rica, en donde se dio una mayor apertura hacia el exterior y no una menor participación del Estado en la conducción de la economía.

Una comparación con base en los estudios de los seis países se presenta en el capítulo VIII de este libro. Más allá de las semejanzas y diferencias entre las seis experiencias centroamericanas, hay un denominador común a todas: por su vecindad con los Estados Unidos, los países han tenido dinámicas reflejas de la evolución económica y política de los Estados Unidos, así como de la geopolítica practicada por ese país en la región. La periodización es, además, semejante a la que se observa en la historia de casi todos los países de América Latina (Bértola y Ocampo, 2013). La primera fase fue, en su lógica histórica, análoga a la que se ha dado tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo, es decir, de rápido crecimiento, garantizado por políticas predominantemente Keynesianas y con decidido liderazgo del Estado en la economía. De acuerdo con los dos autores del capítulo, en toda América Latina se trató de una fase de “industrialización conducida por el Estado”.

La segunda fase refleja las restricciones externas que sucedieron al segundo choque de petróleo y al aumento abrupto y masivo en las tasas de interés norteamericanas, y que por su impacto sobre la deuda externa condenaron América Latina a una gran inestabilidad macroeconómica y a una recesión duradera. La tercera fase, en la que se verifican tasas de expansión relativamente modestas en la mayor parte de los países latinoamericanos, correspondió a la salida de la crisis externa con la adopción del Plan Brady y la adhesión al modelo neoliberal de apertura financiera y comercial, dependiendo de sus reinserciones en los mercados financieros norteamericanos y mundiales, así como de una tendencia a priorizar el equilibrio fiscal y el control inflacionario.

La publicación contiene, además de esta introducción, ocho capítulos: seis estudios de caso nacionales, un capítulo sobre historia de la integración centroamericana y un capítulo de síntesis de las semejanzas y las diferencias entre las historias económicas de los seis países en el período analizado. La secuencia de la presentación de los estudios por país es ordenada geográficamente, desde el extremo norte con Guatemala hasta el extremo sur con Panamá. Los seis capítulos de países finalizan con un apartado sobre luces y sombras a manera de una evaluación de sus trayectorias históricas y de perspectivas para el futuro. En todos ellos se argumenta sobre la necesidad de alterar sustancialmente el modelo de desarrollo vigente hacia estructuras productivas y exportadoras más diversificadas, y ampliar la protección y la inclusión social, y la sostenibilidad ambiental, con la excepción de Costa Rica, en donde la propuesta no es de alteración radical del modelo de desarrollo, sino de su perfeccionamiento.

En el capítulo I, sobre Guatemala, Alberto José Fuentes identifica y analiza tres períodos: un primer ciclo de reestructuración (1950-1979) con crecimiento relativamente rápido en un modelo híbrido (según la expresión de Bulmer-Thomas, 1987), que consistió en la diversificación agrícola-exportadora que superaba la extrema concentración en el banano y el café, y en la industrialización sustitutiva de importaciones con integración regional; un período de siete años de colapso económico (1980-1986) debido a graves problemas económicos y a enormes conflictos sociales que correspondieron a una fase de transición entre el modelo previo y el futuro, a un período de “estrategia neoliberal en ciernes”; y un segundo ciclo de reestructuración (1987-2019) con tasas de crecimiento moderadas en un modelo híbrido tripartito (servicios básicos y privados, diversificación moderada en la agricultura de

exportación y el surgimiento de la producción industrial “maquiladora”, que compensa una relativa desindustrialización).

El autor interpreta el desarrollo económico del país como resultado a lo largo de los 70 años de dos procesos simultáneos y complementarios. El primero consistió en la instauración y consolidación de una variedad de capitalismo jerárquico (Schneider, 2013), con la propiedad altamente concentrada en las elites nacionales, influyente presencia de multinacionales, baja calificación de la mano de obra y mercados laborales segmentados con alta informalidad y precariedad. El segundo ha sido una acelerada diversificación económica (con bajo grado de complejidad tecnológica), que el autor caracteriza como una operación de las elites empresariales guatemaltecas para reducir sus riesgos y la inestabilidad. Los dos ciclos de reestructuración corresponden a dos formas de enfrentamiento por las elites locales de acentuadas vulnerabilidades sistémicas, presentes al inicio de cada uno de los dos ciclos de crecimiento, tanto en el plano económico, especialmente en materia de restricciones externas, como en el plano de la conflictividad sociopolítica.

En el primer ciclo la estrategia involucraba un razonable grado de intervención estatal, como en los casos de la industria sustitutiva y la infraestructura, en una alianza de poder civil-militar equilibrada que se debilitaría progresivamente hasta los años setenta, con la ampliación de la presencia y del poder de las fuerzas armadas; en el segundo ciclo, ya con grupos económicos sectorialmente más diversificados e internacionalizados, y con amplia presencia de empresas multinacionales, la estrategia operó bajo el neoliberalismo en un modelo de orientación exportadora y de diversificación hacia servicios dinámicos bajo el control del Estado retomado por las élites económicas locales favorecidas con el retorno de la democracia.

En el capítulo II, sobre El Salvador, desde la introducción Óscar O. Cabrera señala que en todo el período la economía salvadoreña ha evolucionado con gran heterogeneidad productiva, subempleo y exclusión social, bajo estrategias de desarrollo definidas por las élites económicas y políticas con el objetivo de maximizar sus ganancias y concentrar el ingreso, la riqueza y el poder. Tras una breve caracterización de los antecedentes históricos, el autor detalla en las secciones siguientes el análisis de la evolución económica y de la transformación productiva según tres períodos históricos.

Durante el primero período (1951-1978), el de mayor expansión en todo el período estudiado, el autor describe y analiza una profunda transformación estructural. La caracteriza, en primer lugar, como una caída en la participación de la agricultura, simultánea a la continuidad de la expansión agroexportadora y a una gran migración rural-urbana bajo la presión de la escasez y de la alta concentración propietaria de tierras cultivables, lo que a su vez dio paso a que se incrementara en gran medida el subempleo urbano y la migración a Honduras, y posteriormente a los Estados Unidos. En segundo lugar, el autor muestra que el desarrollo económico ha ocurrido en el contexto de una importante industrialización sustitutiva de importaciones, en la que el pequeño tamaño del mercado interno no impidió una ingente diversificación productiva y una elevación en la complejidad de las exportaciones, en un proceso conducido por el Estado y muy incentivado por la emergencia y la operación del Mercado Común Centroamericano.

El segundo período (1979-1989) estuvo determinado por la guerra civil y por enormes problemas provenientes de la crisis externa, asociada a la evolución del comercio internacional y a la crisis de la deuda. Asimismo, el autor analiza los efectos perversos de la prolongada retracción económica en términos del ingreso por habitante y de la pobreza, incidiendo sobre la prolongación del conflicto armado, así como en términos de la estructura productiva, en la que se observa un gran retroceso en la participación de la industria en el PIB, con el aumento

correspondiente en el sector de servicios. El autor divide el último período en dos fases. En la primera (1990-2010) ocurre la adopción “radical” del neoliberalismo desde inicios de la década de 1990, a la que se sumó la dolarización a partir de 2001 y en la segunda (2010-2018) se adoptó una “forma mitigada” de neoliberalismo.

En la sección introductoria del capítulo III, sobre Honduras, Hugo Noé Pino y Wilfredo Díaz argumentan que el entendimiento de la evolución de la economía política del país requiere la noción de “Estado concesionario” (Euraque, 2018), entendido como un Estado asociado a una cultura política en donde las élites se benefician de concesiones estatales de acceso privilegiado a los recursos nacionales, que es una práctica arraigada desde el siglo XIX. Tras llamar la atención al carácter heterogéneo y socialmente muy desigual de la estructura socioeconómica hondureña a lo largo de todo el período estudiado, los autores presentan un mapeo de las tendencias básicas en términos de crecimiento del PIB, de las inversiones y de la productividad, dividida en tres períodos básicos.

El primer período versa sobre la expansión por diversificación exportadora agrícola y por la industrialización sustitutiva con integración (1951-1979), en la que se observó el mayor dinamismo en todo el período estudiado. Los autores analizan el aumento más que proporcional del PIB industrial, impulsado por el Estado y el mercado común centroamericano, y argumentan que, sin embargo, la dinámica económica siguió muy asociada a la producción agrícola para la exportación, con especial protagonismo del café y el ganado, preservando una alta participación de la población rural en la PEA total.

La sección sobre los años 1980-1990 trata de la crisis y débil recuperación en una década de conflictos regionales. Los autores describen los desequilibrios macroeconómicos, señalando que se han ajustado en forma “heterodoxa”. Analizan las particularidades de la evolución económica en las circunstancias geopolíticas del período en que Honduras se benefició de un tratamiento diferenciado por parte de los Estados Unidos y logró alguna recuperación económica a partir de 1984 (anterior a todas las demás economías de Centroamérica, a excepción de Costa Rica).

En el período 1991-2018, denominado “Inserción en la globalización productiva y financiera”, los autores analizan el cambio en el patrón de desarrollo hacia el neoliberalismo, que ha dado lugar a un proceso de crecimiento moderado durante el que, paradójicamente, se elevó la tasa de inversión, pero la productividad por trabajador se mantuvo prácticamente estancada, así como los niveles de subempleo y pobreza. Por último, los autores examinan una reconfiguración estructural hacia un mayor peso de los servicios, formales e informales, una desindustrialización simultánea a una industrialización por plantas maquiladoras y la continuidad del protagonismo del sector externo en la dinámica de crecimiento económico.

En el capítulo IV, sobre Nicaragua, Arturo Grigsby analiza las características y los determinantes de la historia económica del país entre 1950 y 2018, y muestra una evolución que ha dado resultados particularmente modestos en todo el período. Pese a casi tres décadas de crecimiento rápido entre 1951 y 1977, y a una razonable recuperación a partir de 1994, un largo período de conflictos armados y la inestabilidad política y social explican un débil desempeño económico del período en su conjunto, resultando en la continuidad de altos niveles de subempleo y pobreza.

El primer período analizado es el que abarca de 1950 a 1977, con un rápido crecimiento respaldado por una estrategia de modelo híbrido de desarrollo con gran soporte del Estado. Se analiza la evolución en tres fases. En los años cincuenta, después de un prolongado letargo en la primera mitad del siglo XX, se inicia la modernización y diversificación agroexportadora; en la década siguiente el modelo se torna híbrido gracias a la adición de una (incipiente) industrialización sustitutiva de importaciones, en el marco del Mercado Común Centroamericano,

que fue menos favorable a Nicaragua que a otros países. En los años 1970-1977 el modelo ingresa en una fase en la que, pese a un incremento en las inversiones públicas, se observa una cierta desaceleración, además de un nuevo cuadro de inestabilidad macroeconómica.

En el período 1978-1993 se analiza la estrategia de modernización con satisfacción de las necesidades básicas de la población adoptada por el gobierno revolucionario sandinista, por la vía de una gran participación estatal y regulación del sector privado, así como de nacionalizaciones de sectores centrales a la vida económica. Asimismo, se examina cómo la estrategia económica se enfrentó a conflictos armados, un entorno internacional político y económico adverso, y a dificultades e inconsistencias en las políticas productivas y macroeconómicas, resultando en un colapso económico con prolongada retracción en el nivel de actividades.

En la sección dedicada al último período el autor examina en dos etapas lo que llama el “largo camino de recuperación económica posconflicto” (1994-2017):

- i) La etapa de la implantación del modelo neoliberal (privatizaciones a gran escala y apertura comercial, entre otras), la adopción de una macroeconómica cautelosa con relación a la inflación, incluyendo un cambio flexible que bajo un gran influjo de capitales tendió a producir la enfermedad holandesa. En esta etapa se reactiva la agroexportación tradicional y emerge como novedad la maquila (1994-2008).
- ii) La etapa caracterizada por un auge en la inversión extranjera, la continuidad en la expansión de la maquila y la expansión en la construcción y en los servicios (2010-2017). El autor señala una serie de características distintivas de la economía y la sociedad de Nicaragua como la influencia de la abundancia de tierras y la existencia de una amplia agricultura familiar sobre la evolución de la productividad laboral, así como la influencia de las bajas tasas de delincuencia y criminalidad sobre la atracción de capitales externos.

En el capítulo V, sobre Costa Rica, el núcleo de la interpretación del autor, José Manuel Salazar-Xirinachs se enuncia en las secciones de introducción en donde destacan dos elementos presentes en todo el período analizado: i) la fortaleza del sistema político, democrático y de derechos ciudadanos; y ii) la continuidad de una gran participación del Estado en la transformación productiva y en la protección social. En la sección sobre antecedentes históricos el autor examina la crisis del modelo agroexportador a partir de 1930 y sus consecuencias sociales, en especial la crisis política en los años cuarenta, que dio lugar a una guerra civil en 1948 y resultó en la implantación del modelo socialdemócrata hasta hoy vigente.

En las siguientes secciones el autor examina cuatro subperíodos. En el primero de ellos analiza las décadas de 1950, 1960 y 1970 caracterizadas por el modelo de sustitución de importaciones, con sustantivas transformaciones estructurales e institucionales. Caracteriza la primera década como un acelerado cambio institucional organizado por el Estado; la segunda como profundización del modelo, en donde tanto la industrialización ganó impulso con la incorporación de Costa Rica al MCCA, como el progreso social con la implementación de la reforma agraria; y la década de los 1970, con un aumento de la presencia de un “Estado empresarial”, que compensaba la menor propensión privada a invertir y la ampliación del Estado de bienestar.

En el siguiente subperíodo el autor analiza los efectos de la crisis económica en los años 1980-1982 y la controversia sobre las causas de la crisis, ordenadas en torno a cuatro ideas: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el tamaño del Estado, la evolución del contexto internacional desde los años setenta y los errores de política económica frente a los choques externos. En la sección E el autor analiza el ajuste macroeconómico y las

transformaciones ocurridas a partir del final de la crisis —cuya superación fue apoyada por los Estados Unidos por razones geopolíticas— y hasta el final de la década de 1990. También examina la reorientación de la estrategia hacia la exportación señalando que, pese a los profundos cambios en la forma de intervención estatal, el patrón de reformas ha sido heterodoxo, por una “vía costarricense” de desarrollo socioeconómico.

En la penúltima sección el autor presenta el patrón de crecimiento y de transformación estructural durante el período 2000-2018. Argumenta que en términos estratégicos sobresalió que el Estado atrajo de manera selectiva la inversión extranjera directa destinada a la producción y a la exportación de bienes y servicios de densidad tecnológica relativamente elevada y a su inserción en cadenas globales de valor, lo que propició un retorno a partir de 2008 de un buen ritmo de elevación en la productividad laboral en un contexto en el que, pese a un aumento en la desigualdad, se mantuvo la tradición de protección social, así como la opción adoptada en las décadas previas por la sostenibilidad ambiental.

En el capítulo VI, sobre Panamá, Guillermo Castro y Julio Rosado analizan la historia económica del país en tres períodos. El concepto ordenador de economía política de todo el capítulo es el de “transitismo”, entendido como modalidad de desarrollo que concentra la actividad de tránsito en una sola ruta bajo control estatal (extranjero hasta el siglo XX, nacional desde el XXI) y concentra la renta generada por esa actividad en los sectores sociales que controlan el Estado, y subordina el conjunto del territorio a esa actividad. El patrón panameño ha sido caracterizado como una forma particular de crecimiento orientado hacia el exterior (*export-led*), en función de su enorme dependencia al volumen de tránsito del comercio internacional por el Canal.

En la sección orientada al análisis del transitismo los autores argumentan que sus raíces históricas se remontan al siglo XVI, en donde el tránsito interoceánico se establece como factor condicionante de la estructura socioeconómica panameña. Los autores examinan, sobre todo a partir de mediados del siglo XX, la actividad canalera y la cuestión de la disputa por su renta, así como el tráfico en el Canal y sus contribuciones e impactos en la economía. A modo de síntesis, presentan un esquema interpretativo de la evolución de las correlaciones entre las tasas de variación en el comercio mundial, las actividades de tránsito y de inversión en el Canal, y el PIB panameño a lo largo de los tres períodos en los que subdividen la historia económica desde 1950.

En la sección en la que analizan el período 1950-1982, denominada “Crecimiento con fluctuaciones (y desigualdad) bajo el control del Canal por los Estados Unidos”, los autores argumentan que, dado el patrón “transitista”, la acelerada ampliación en el PIB, la inversión y la productividad laboral han estado esencialmente apoyadas en el sector de servicios, y que la agricultura y sobre todo la industria de la transformación tuvieron la más baja participación en el PIB de toda América Central. Los autores analizan un desarrollismo menos asertivo que en los demás países, volcado a inversiones estatales en la infraestructura y minoritariamente a la agricultura y a la industrialización.

En la siguiente sección los autores abordan el período de crecimiento bajo o negativo (1983-1989), cuyo inicio se atribuye a la operación de un nuevo oleoducto para transportar el petróleo desde Alaska hacia el Atlántico. Los autores argumentan que la crisis se extendió por siete años por razones económicas y de marcada crisis política, que culminó con la invasión de estadounidense de Panamá. En la sección D los autores examinan el período en que, pese a fluctuaciones, se retoma un crecimiento rápido a partir de 1990. Muestran que este fue un período de intensas inversiones en la modernización del Canal y en la infraestructura económica, y de numerosas transformaciones en la estructura productiva y exportadora, con una caída radical en la producción agrícola y manufacturera, y el surgimiento de alguna

desconcentración espacial de la actividad económica. Asimismo, consideran que el modelo de desarrollo vigente preserva las grandes brechas entre los logros en crecimiento y el bajo progreso en materia de igualdad y pobreza.

En el capítulo VII, Héctor Dada Hirezi se ocupa de la integración centroamericana en los 60 años de su historia y termina haciendo algunos apuntes sobre los retos actuales. El capítulo está dividido en tres secciones, además de la introducción y las conclusiones. En la primera sección, el autor se dedica a describir la narrativa histórica y conceptual de los episodios que llevaron a la creación del Mercado Común Centroamericano. Luego analiza la evolución de la expansión inicial a la crisis de los ochenta y en la sección subsiguiente aborda la reconstitución de la integración centroamericana a su pérdida de relevancia en la nueva realidad regional.

La sección A empieza con el relato histórico y conceptual de la transición de los tratados bilaterales a la firma del Tratado Multilateral durante los años cincuenta y del Tratado General en 1960. El autor analiza los objetivos y alcances del Tratado, así como la participación de la CEPAL en las iniciativas. El autor dedica la sección B a las primeras décadas de operación del Tratado y analiza la acelerada expansión inicial del comercio intrarregional y su vínculo con el proceso de industrialización. Argumenta que el Tratado ha sido parte importante de la institucionalidad desarrollista que se formaba en apoyo a ese proceso, así como del avance en la propia industrialización. Aborda el problema de las asimetrías entre los países en términos de los beneficios de la integración comercial regional y analiza el impacto sobre el comercio intrarregional del conflicto Salvador-Honduras, a fines de la década de 1960, como parte del análisis de las causas de la desaceleración en los años setenta del impetuoso ritmo de expansión en el intercambio comercial intrarregional que se había verificado en la década previa, inaugural. Asocia la desaceleración a las debilidades en los países de la estructura productiva de bajos encadenamientos internos, a los problemas macroeconómicos en los países miembros del Tratado y a una institucionalidad carente de perfeccionamientos. Enseguida, el autor examina la crisis de desarticulación de la integración regional a partir de la eclosión de los conflictos armados en la región y en el ambiente económico muy desfavorable durante la mayor parte de los años ochenta, la década perdida.

En la sección C el autor discute la integración regional bajo la perspectiva de que su recuperación a partir de 1990 no representó un gran impulso al crecimiento económico en la región. Describe como la cuestión de la integración fue parte de las negociaciones de paz a inicios de la década de 1990, dentro de toda una reformulación de la institucionalidad para el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas entre los países de Centroamérica, en favor de la autodeterminación colectiva de la subregión. Indica como texto de referencia conceptual la propuesta de la CEPAL de un regionalismo abierto, que significa la conciliación entre la adhesión a la apertura comercial multilateral con el mundo y el fortalecimiento de los lazos comerciales intrarregionales. Aborda las dificultades para insertar el comercio entre los países de la región en motores del crecimiento de las economías, señalando el rol relativamente secundario del MCCA frente a la apertura comercial generalizada, así como los varios tratados bilaterales firmados entre los países, los Estados Unidos y Europa, en los que predomina la falta de unidad negociadora entre los países centroamericanos. Al final, termina con un conjunto de consideraciones sobre las perspectivas y las dificultades relativas a un nuevo período de fortalecimiento de comercio intrarregional.

En el último capítulo, Beteta, Bielschowsky, Castro y Yanes analizan comparativamente los seis casos estudiados en el libro. El capítulo contiene cuatro secciones además de la introducción. En la sección A los autores abordan los cuatro criterios indicativos con base en los cuales se realiza el análisis de las semejanzas y diferencias en la evolución socioeconómica de los seis países. Los cuatro criterios definidos son i) los ritmos y fases de crecimiento entre 1950 y 2017, así como la duración de la crisis de los años ochenta; ii) el examen de los grados

de avance en la estructura productiva; iii) el grado de diversificación y escalamiento en las estructuras productivas; y iv) el desempeño en términos de los impactos sociales del crecimiento económico (ingreso por habitante, niveles de pobreza, gasto social público y distribución del ingreso). Con base en estos criterios, los autores distinguen en las secciones B y C dos grupos de países. El primer grupo está integrado por los dos países más dinámicos, Costa Rica y Panamá, y el segundo grupo por los tres países del norte del istmo, Guatemala, Honduras y El Salvador, y por Nicaragua.

Los autores argumentan que Costa Rica siguió en forma relativamente estable y como gran éxito económico y social una estrategia de tipo socialdemócrata, y Panamá siguió la estrategia “transitista”, muy centrada en la dinámica del Canal e insuficientemente asociada a la diversificación económica del resto del país y a la inclusión social. En el segundo grupo se distingue el subgrupo conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador que presentan modelos de desarrollo bastante semejantes, por ejemplo, en términos de grado de ritmos de avance en la estructura productiva y de progreso social. En cuanto a Nicaragua, cuyo crecimiento estuvo entre los más fuertes antes y después del período de conflictos armados, los autores señalan su singularidad con la atención centrada en las características y consecuencias del largo período de conflictos armados, en el caso único del monopolio del poder por un único grupo (somocista) hasta la revolución sandinista, y en el caso diferenciado de la relativa dilución del poder entre los sandinistas y las nuevas elites económicas, a partir de los noventa.

En la última sección, “Apuntes finales: entender el pasado desde una perspectiva estructuralista para construir el futuro”, los autores sintetizan siete décadas de historia económica con sus luces y sus sombras, desde el auge del modelo de sustitución de importaciones que permitió cambiar las estructuras productivas (con matices y desbalances entre países), pasando por el período de crisis en los ochenta hasta la implantación de un modelo neoliberal que ha provocado en general una desindustrialización (con excepción de Costa Rica), grandes desigualdades y un deterioro ambiental cada vez más evidente en los índices de vulnerabilidad climática de la región. Los autores finalizan esta sección (al igual que todos los capítulos nacionales) con una mirada cepalina del futuro, que marca la necesidad de un cambio en los modelos de desarrollo. Consideran que el período transcurrido desde la independencia de cinco de los seis países es una oportunidad para poder avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible teniendo en cuenta como líneas maestras fortalecer la integración intrarregional, elevar la productividad, lograr estados sociales de derecho y cerrar las brechas de remuneración entre el trabajo y el capital, entre otras.

Bibliografía

- Amsden, A. (2002), *The Rise of the Rest: Non-western Economies Ascent in World Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica.
- Beteta, H. y J. C. Moreno-Brid (2014), “Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R. (coord.) (2014), *Padrões de desenvolvimento econômico: um estudo comparado de 13 países: América Latina, Asia e Rússia (1950-2008)*, Brasilia, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- ____ (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Banco Mundial (1993), *The Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Boianovsky, M. (2015), "Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy", *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, N° 4.
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Euraque, D. (2018), "Honduras", *The Oxford Handbook of Central America History*, R. H. Holden, The Oxford.
- Guerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Guerra-Borges, A. (1987), "Centroamérica: controversia sobre políticas de desarrollo. Problemas de Desarrollo", *Revista Latinoamericana de Economía*, 18(69).
- Guerra-Borges, A. (1986), "Reflexiones sobre la economía y la guerra en Centroamérica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12(2).
- Hall, P. A. y D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Rodrik, D. (org.) (2003), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenthal, G. e I. Cohen (1983), *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schneider, B. R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stallings, B. y W. Peres Núñez (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, J. y S. Yusuf (eds.) (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, The World Bank/Oxford University Press.
- Taylor, L. (org.) (2005), *External Liberalization in Asia, Post-socialist Europe and Brazil*, Nueva York, Oxford University Press.
- Torres-Rivas, E. (2011), *Revoluciones sin cambios revolucionarios: ensayos sobre la crisis en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, F&G Editores.
- _____(2007), *La piel de Centroamérica (Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia)*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____(1998), "Los déficits democráticos en la posguerra", *América Central: las democracias inciertas*, A. S. Cardenal y S. Martí i Puig, Madrid, Tecnos.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003), *Trade and Development Report: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*, Nueva York y Ginebra.

Capítulo I

Guatemala

Alberto José Fuentes¹

Introducción

En la historia económica guatemalteca de los últimos 70 años coinciden, y se complementan, dos procesos simultáneos. El primero se refiere a una acelerada diversificación económica cuyo objetivo primordial ha sido reducir los riesgos y la inestabilidad. Para ello, la élite empresarial guatemalteca ha demostrado una alta capacidad de inserción en nuevas ramas económicas, atenuando así su dependencia de un pequeño número de productos y mercados. Sin embargo, esta disposición para diversificarse horizontalmente no se ha visto complementada por una trayectoria similar en dirección vertical hacia actividades de mayor complejidad, sofisticación de productos, demanda tecnológica y de capital, y destrezas laborales. Por el contrario, la diversificación horizontal hacia nuevas actividades se ha enfocado en los segmentos de la cadena de producción de menor valor agregado. Por ende, a largo plazo, este primer proceso, complementado en general por un manejo cauto de la política fiscal y monetaria, ha reducido la vulnerabilidad de Guatemala ante *shocks* externos, pero a costa de un mayor nivel de productividad laboral, crecimiento económico, y desarrollo.

El segundo proceso relevante de los últimos 70 años involucra la instauración y consolidación de una variedad de capitalismo denominada “jerárquica”. Como indica Schneider (2013), el capitalismo jerárquico se distingue por la presencia de cuatro tipos de instituciones: un influyente número de subsidiarias de corporaciones multinacionales, el predominio de grupos económicos nacionales diversificados, bajos niveles de calificación de la mano de obra y mercados laborales segmentados (alta informalidad y rotación, y baja organización sindical). El eje de asignación de recursos que rige las relaciones laborales, la gobernanza corporativa, e incluso las relaciones entre empresas, es jerárquico².

¹ Profesor en los departamentos de relaciones internacionales y de planificación urbana del Instituto Tecnológico de Georgia (Georgia Tech). Maestría en planificación y doctorado en gerencia por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT); licenciatura (B.A.) en economía por la Universidad de Yale. Ha fungido como Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, entre otros. Sus investigaciones abordan la economía política de procesos de transformación estructural en América Latina. Sus artículos se han incluido en diversas publicaciones académicas, entre ellas *World Development*, *Review of International Political Economy*, *Socio-Economic Review*, *Latin America Research Review*, *Latin American Politics and Society* y *el Anuario de Estudios Centroamericanos*.

² El capitalismo jerárquico se inserta en la literatura sobre variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001). Según Schneider (2013), el capitalismo jerárquico se distingue por su mecanismo de distribución de recursos, mientras que en otras variedades de capitalismo, la distribución se maneja principalmente por medio de mercados y relaciones impersonales (capitalismo liberal), coordinación institucionalizada intersectorial (capitalismo coordinado), o relaciones de confianza (capitalismo de redes), en el capitalismo jerárquico se basa en relaciones jerárquicas.

La historia guatemalteca de los últimos 70 años muestra cómo se establece esta variedad de capitalismo. En la Guatemala de los cincuenta, existía un capitalismo jerárquico “embrionario”, con la presencia de un reducido número de subsidiarias multinacionales y familias de renombre con intereses en agroexportación que conformaban la élite empresarial, así como una fuerza laboral mínimamente proletarizada. Con el paso de los años, este capitalismo jerárquico embrionario se fue desarrollando y hacia fines de la década de 2010 se ha consolidado. Actualmente, el país cuenta con una fuerza laboral proletarizada, de baja calificación, carente de una presencia sindical significativa y en condiciones de constante precariedad, y una élite empresarial de grupos económicos nacionales diversificados y subsidiarias multinacionales con un alto nivel de concentración de poder político y económico. Esta élite empresarial controla no solo la mayoría de las actividades económicas más dinámicas, sino también la definición de la política económica nacional.

Como anticipa Schneider (2013), estos procesos de diversificación horizontal y consolidación del capitalismo jerárquico han estado entrelazados. El desarrollo de la élite empresarial actual fue el resultado de las oportunidades de diversificación que, en un contexto económico y sociopolítico altamente desigual, se presentaron a lo largo de los últimos 70 años. Al mismo tiempo, esta élite empresarial, cuyas preferencias reflejan una alta aversión al riesgo y la inestabilidad, ha priorizado dicha diversificación, pero con un énfasis en actividades de baja inversión y poca exigencia de empleo cualificado y, cuando ha sido posible, con potencial oligopólico. Es decir, esta élite participa principalmente en la elaboración de productos primarios de baja complejidad, ya sea en agroindustria y minería, de manufacturas de toque final cuyos procesos de diseño y mercadeo se concentran en países ricos, o de servicios con posiciones monopólicas.

Tal comportamiento se corresponde con las complementariedades institucionales que, según Schneider (2013), distinguen al capitalismo jerárquico. Entre ellas se cuentan la alta concentración del capital, lo que reduce, entre otras cosas, el interés de la élite empresarial en coordinarse con otros actores institucionales; una fuerza laboral de baja calificación y formalidad, y alta rotación, que desincentiva la inversión privada en capacitación, investigación e innovación; y una baja organización sindical que limita las mejoras en las condiciones de trabajo y destrezas laborales. Al caso del capitalismo jerárquico de Guatemala también hay que agregar “el factor socio racial como mecanismo de preservación de la familia, como elemento de cohesión interna del grupo de criollos y españoles” (Casaús Arzú, 2007, pág. 5). Este factor, y especialmente el racismo de los “ladinos” hacia la población indígena, ha tenido un efecto catalizador tanto de estas complementariedades como de la aversión al riesgo de la élite.

1. Periodización de la historia económica guatemalteca: una primera aproximación

Aunque la historia guatemalteca de los últimos 70 años puede entenderse en términos del avance de estos dos procesos complementarios de diversificación y consolidación del capitalismo jerárquico, también es evidente que dicha progresión no ha ocurrido de manera lineal. Por el contrario, se ha dado como resultado de dos ciclos de reestructuración económica plenamente distinguibles: el primero entre 1950 y 1979, y el segundo desde 1987 hasta el presente. A estos dos ciclos de reestructuración los separa un breve período de transición desde 1980 hasta 1986 (véase el cuadro I.1).

El precedente inmediato del primer ciclo de reestructuración económica se remonta a los años cuarenta, cuando la economía guatemalteca aún mantenía una estrategia de desarrollo eminentemente liberal. Con esta estrategia se había establecido un modelo agroexportador anclado en la producción de café y banano para exportación. Una élite nacional controlaba la agroindustria cafetalera, mientras que el manejo de la agroindustria

bananera corría a cargo principalmente de una subsidiaria multinacional, la United Fruit Company. En este capitalismo jerárquico embrionario, un alto porcentaje de la población vivía aún en el área rural, bajo sistemas de producción de subsistencia o colonato.

Cuadro I.1
Guatemala: periodización de la historia económica, 1950-2019

	Primer ciclo de reestructuración 1950-1979	Período de transición 1980-1986	Segundo ciclo de reestructuración 1987-2019
PIB-inversión	Tasas relativamente altas y parcialmente volátiles de crecimiento económico, inversión fija bruta	Colapso de las tasas de crecimiento económico, inversión fija bruta	Tasas moderadas y estables de crecimiento económico, inversión fija bruta
Estructura productiva	Modelo híbrido agrícola-industrial: diversificación hacia actividades agroindustriales de exportación (algodón azúcar, ganado), actividades industriales manufactureras de consumo básico	Transición: pocos cambios en la estructura productiva; se sientan las bases para un nuevo ciclo de reestructuración	Modelo híbrido tripartito: diversificación y crecimiento de los servicios básicos y privados; diversificación moderada de los sectores primario (productos agrícolas no tradicionales, palma africana) y secundario (maquila)
Productividad	Tasas relativamente altas de crecimiento de la productividad agregada, urbana (no agrícola) y rural (agrícola)	Colapso de la productividad agregada, urbana (no agrícola) y rural (agrícola)	Crecimiento moderado de la productividad agregada; bifurcación del crecimiento de la productividad urbana (no agrícola) y rural (agrícola)

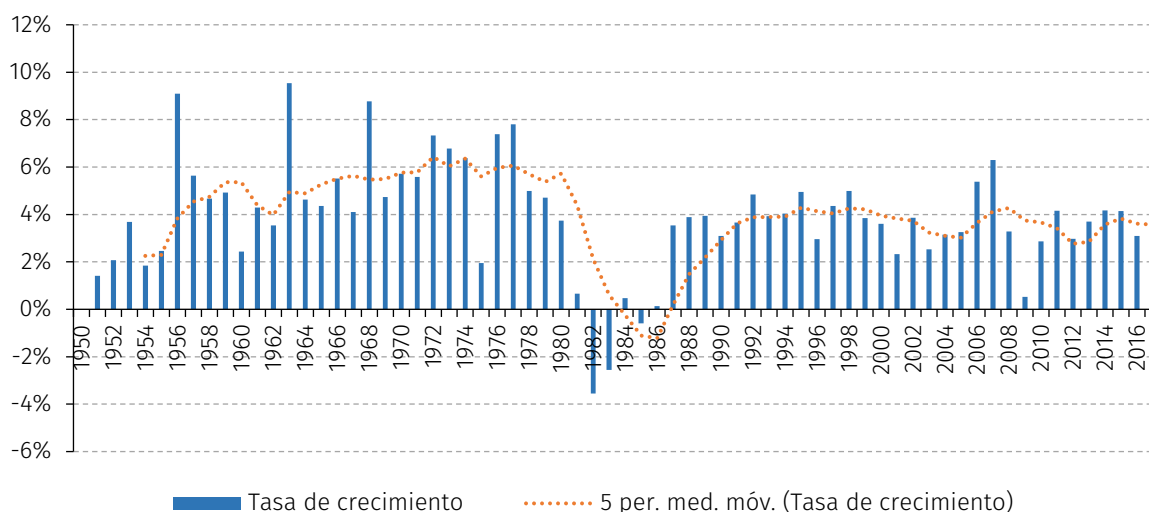
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

Con el arribo de la década de 1950 vino el primer ciclo de reestructuración económica (1950-1979). Durante este ciclo se favoreció una estrategia de sustitución de importaciones enfocada en las ventas al mercado centroamericano mediante la que se instauró un modelo de desarrollo híbrido agrícola-industrial. Como explica Bulmer-Thomas (1987), el modelo era híbrido porque, aunque promovía el desarrollo de las industrias de manufactura, mantenía una fuerte dependencia de las exportaciones agroindustriales. También se considera híbrido porque, si bien emergió un nuevo grupo de empresarios con base en la industria manufacturera, la élite empresarial agroindustrial mantuvo una fuerte influencia económica y política (Marti, 1994). En este sentido, el hibridismo tiene gran similitud con el concepto de desarrollo aditivo (Rosenthal y Cohen, 1983), que se refiere a la manera en que “se van yuxtaponiendo... nuevas capas económicas y sociales a las anteriores dentro de un proceso de cambio y modernización” que, sin embargo, “no amenaza, en su esencia, a la estructura económica preexistente” (pág. 9).

En el modelo híbrido agrícola-industrial este primer ciclo de reestructuración económica tuvo dos fases. Durante una primera fase intrasectorial en los años cincuenta, la élite empresarial, sobre todo la vinculada al café, extendió sus intereses económicos hacia nuevas actividades tradicionales dentro del mismo sector primario con la suma del algodón, el azúcar y la ganadería (la producción de cardamomo se agregó en los setenta). A esta primera fase intrasectorial le siguió una segunda fase intersectorial durante los sesenta y setenta. En esta segunda fase se desarrolló el sector secundario mediante la producción industrial de manufacturas. Dicha industrialización se concentró en la producción de bienes de consumo

básico (productos de toque final), principalmente alimentos procesados, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado, y elevó la participación de la industria manufacturera a casi el 30% del producto interno bruto (PIB) a fines de los setenta. En este primer ciclo de reestructuración, la economía guatemalteca registró el mayor dinamismo de los últimos 70 años. El PIB creció a una tasa promedio superior al 5% anual durante estos 30 años (véase el gráfico I.1), con algunos años de crecimiento excepcionalmente alto (por ejemplo, superior al 10% en 1963).

Gráfico I.1
Guatemala: PIB, tasas de crecimiento, 1950-2017

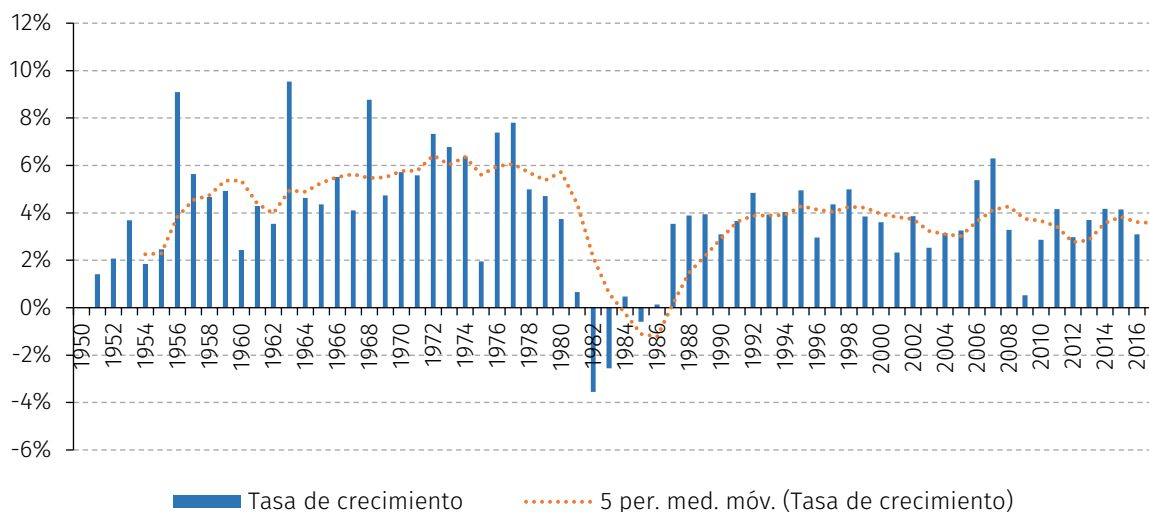


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

A pesar de la diversificación industrial, las exportaciones tradicionales agroindustriales, beneficiándose de altos precios internacionales, se mantuvieron como la principal fuente de divisas del país. Por su parte, la inversión fija bruta, que en este período incluyó un influjo significativo de inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos para el establecimiento de subsidiarias industriales, también creció de manera relativamente rápida, a una tasa promedio mayor al 6% anual. El mayor crecimiento en la inversión se observó durante la década de 1960, cuando se incrementó a una tasa promedio anual superior al 7%. Sin embargo, como porcentaje del PIB, la inversión se mantuvo más bien baja, alrededor del 11% o 12% (véase el gráfico I.2).

El dinamismo económico de este ciclo de reestructuración se manifestó en el comportamiento de la productividad laboral, que creció en promedio a una tasa anual del 2,2% entre 1950 y 1979. El crecimiento de la productividad fue especialmente alto durante los sesenta (tasa de crecimiento promedio anual del 3,1%). También sobresalió el crecimiento de la productividad en el área rural (agrícola). Sin embargo, el desempeño económico positivo vino con elevados costos. Durante este ciclo de reestructuración, la diversificación económica se concentró en actividades de baja complejidad de producción y poco valor agregado, con limitadas instancias de encadenamientos productivos. Por consiguiente, la dependencia de importaciones de capital e insumos intermedios se incrementó y eventualmente generó problemas en la balanza de pagos. Igualmente, los salarios urbanos y rurales se estancaron, las condiciones de vida de la mayoría de la población no mejoraron de manera significativa y las consecuencias ambientales de algunas actividades, como el cultivo de algodón, fueron devastadoras.

Gráfico I.2
Guatemala: inversión fija bruta/PIB, 1950-2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

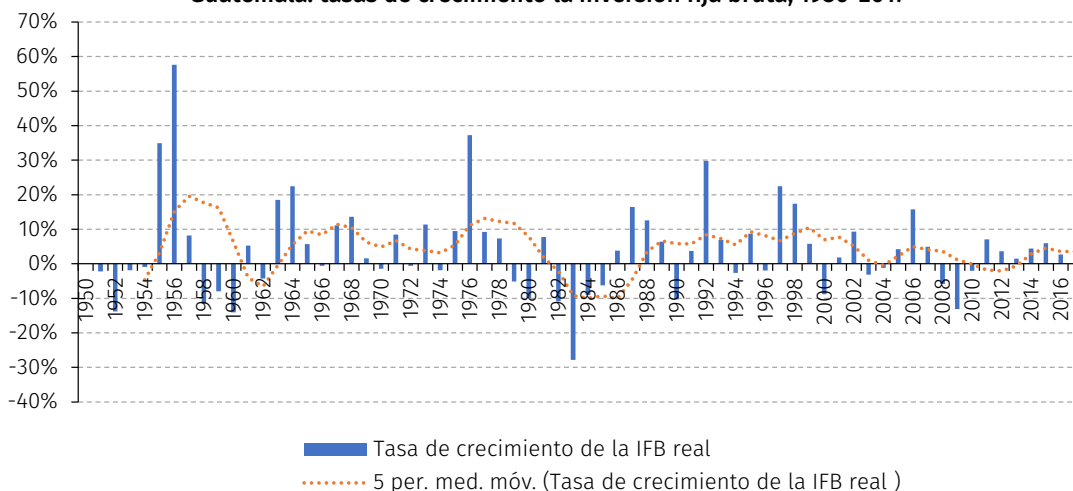
Nota: Debido a cambios en la metodología de cálculo de las cuentas nacionales, los datos antes y después de 2001 no son totalmente comparables.

Asimismo, la economía guatemalteca adquirió rasgos consistentes con algunas de las características del capitalismo jerárquico. Aumentó la concentración de la propiedad de tierra y capital en manos de una élite empresarial cada vez más diversificada. Esta élite incluía a algunos agroexportadores originados en el café y el algodón, nuevos grupos industriales, intereses comerciales³ y una colección de subsidiarias multinacionales, sobre todo estadounidenses, con presencia en servicios agropecuarios y producción manufacturera. La mayoría de estos actores empresariales se benefició directa o indirectamente del crecimiento de nuevos productos de agroexportación (azúcar, algodón) que fomentaron la expulsión masiva de miles de familias campesinas. Hasta entonces, estas familias habían producido de forma independiente, ya fuera para subsistencia o como colonos en los grandes latifundios. Pero con el avance de los nuevos cultivos, se vieron forzadas a migrar a las ciudades o a áreas de frontera agrícola. Muchas de ellas suministraron mano de obra temporal y semiproletarizada para la cosecha de estas agroexportaciones, obtuvieron empleo en las emergentes actividades industriales urbanas o continuaron con la producción de subsistencia en lugares más remotos.

Este primer ciclo de reestructuración económica concluyó con una severa crisis entre 1980 y 1986. Durante este breve período, la economía guatemalteca enfrentó su mayor colapso desde los años treinta. El PIB se contrajo a una tasa anual promedio del 0,9% (véase el gráfico I.1). La inversión, que ya venía decayendo desde fines de la década de 1970, también se desplomó (véase el gráfico I.3). En este contexto de depresión, la productividad laboral registró una caída considerable, reduciéndose a una tasa del 3% anual en promedio, con descensos tanto en el área urbana (no agrícola) como rural (agrícola).

³ Como indica Fuentes Knight (2022), casi todos los grandes grupos empresariales guatemaltecos actuales tienen sus orígenes no en la agricultura, sino en el comercio. Sus fundadores fueron, en su mayoría, inmigrantes quienes se beneficiaron de concesiones idiosincráticas otorgadas, muchas veces de manera personal por el presidente de turno, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Una vez establecidos, estos fundadores y sus descendientes aprovecharon las oportunidades de diversificación que les brindaron los dos ciclos de reestructuración aquí descritos.

Gráfico I.3
Guatemala: tasas de crecimiento la inversión fija bruta, 1950-2017



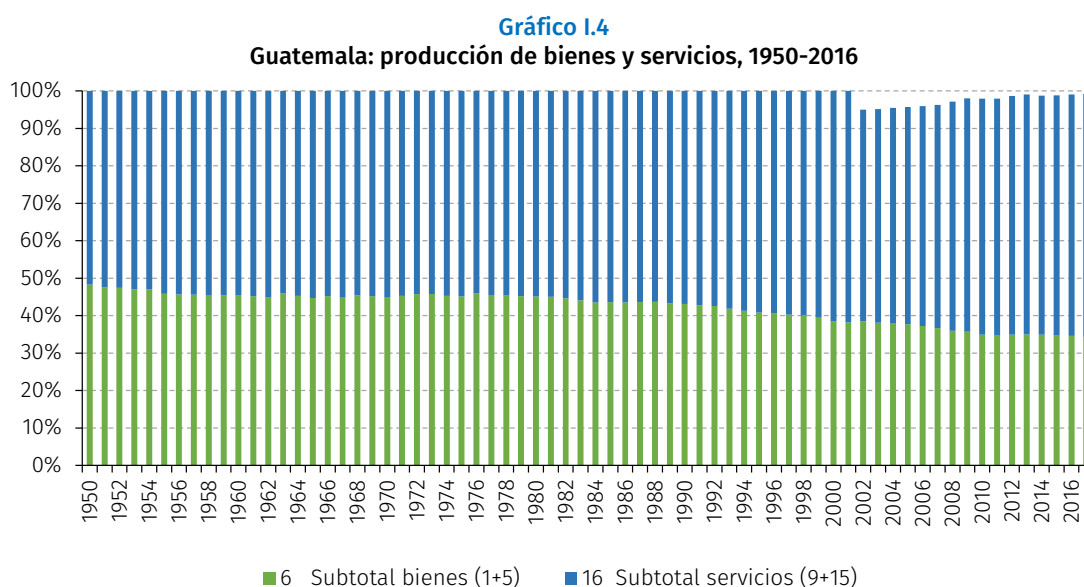
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021*.

Sin embargo, la crisis también generó condiciones para la transición hacia un nuevo ciclo de reestructuración económica. Dicho ciclo dejó atrás la estrategia de sustitución de importaciones y el modelo híbrido agrícola-industrial, y abrazó, de manera gradual y por partes, una estrategia neoliberal con énfasis en la reducción del gasto público, las exportaciones extrarregionales y la liberalización comercial, la privatización de servicios y empresas públicas, y la desregulación. Algunos elementos que fomentaron este segundo ciclo de reestructuración económica se habían establecido durante los setenta —aunque en ese momento la intención era complementar el modelo de sustitución de importaciones, no reemplazarlo. Entre estos elementos se cuentan algunas leyes de promoción de exportaciones, así como el desarrollo de la Franja Transversal del Norte, de cooperativas agrícolas y de la primera zona de procesamiento de exportación (la Zona de Libre Comercio en el Caribe, ZOLIC).

No obstante, fue durante el período de transición de los ochenta, particularmente con el establecimiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) por parte del gobierno federal de los Estados Unidos en 1984, así como con los acuerdos de estabilización que el Gobierno de Guatemala firmó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a partir de 1982, que se cerró definitivamente la puerta a la estrategia de sustitución de importaciones promovida por un Estado desarrollista. En su lugar, se comenzaron a aprobar reformas que, inicialmente enfocadas en la austeridad fiscal, apuntarían la nueva estrategia neoliberal del segundo ciclo de reestructuración económica. Eventualmente, se sumarían a estas reformas fiscales de los años ochenta las privatizaciones y reformas de desregulación de los noventa, así como los tratados de libre comercio de fines de los años noventa y la década de 2000.

En este nuevo ciclo de reestructuración (1987-2019) se ha establecido un modelo híbrido tripartito (agrícola-industrial y de servicios modernos) que ha promovido el desarrollo del sector de servicios pero, en consonancia con la tradición de desarrollo aditivo, ha mantenido cierta dependencia de las exportaciones agroindustriales tradicionales y de manufacturas. De esta manera, se ha consolidado un pequeño número de poderosos grupos económicos guatemaltecos diversificados y transnacionalizados que cuentan con orígenes heterogéneos, pero comparten diversos intereses y cuya base de acumulación principal es Centroamérica. Con ellos conviven, como parte de la élite empresarial actual, subsidiarias de corporaciones multinacionales, cuyas inversiones ya no solo se dirigen a los sectores primario y secundario, sino especialmente hacia los servicios básicos.

Como resultado de este segundo ciclo de reestructuración, los servicios han incrementado su participación en el PIB, llegando a representar dos tercios del total (véase el gráfico I.4). Mientras tanto, la producción de bienes ha descendido, con un proceso particularmente evidente de desindustrialización relativa, es decir, de reducción de las manufacturas como porcentaje del PIB. A principios de la década de 2020, la industria manufacturera representaba poco más del 17% del PIB, mientras que la participación del sector primario se mantuvo ligeramente por debajo del 15%.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

Al igual que en el primer ciclo de reestructuración, en este segundo ciclo se han sucedido dos fases. La primera fase intrasectorial, que se inició durante el período de transición de principios de los años ochenta, se extendió hasta fines de la década. Involucró el desarrollo de nuevas agroindustrias no tradicionales y manufacturas de vestuario y textiles para la exportación extrarregional. A esta primera fase intrasectorial le siguió otra intersectorial a partir de los noventa. Durante esta segunda fase ha despuntado el sector terciario. Primero se expandieron los servicios básicos, muchos de ellos privatizados, incluyendo electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, y transporte, almacenamiento y comunicaciones. De manera más reciente, han surgido otros servicios privados relacionados con el turismo y los establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios empresariales.

Como resultado de esta nueva reestructuración productiva, la economía guatemalteca recuperó cierto dinamismo, particularmente durante los noventa y mediados de la década de 2000. No obstante, nunca alcanzó los niveles de expansión del período de industrialización. En promedio, el PIB creció a una tasa ligeramente por encima del 3,5% anual. La inversión fija bruta, por su parte, se incrementó a un promedio del 4,5% anual, aún por debajo del 6% o 7% anual de los sesenta y setenta, y con menor participación de inversión extranjera directa (IED). Como consecuencia, la inversión fija bruta como porcentaje del PIB (IFB/PIB) se mantuvo en promedio por debajo del 15% (véase el gráfico I.2).

Como en el primer ciclo de reestructuración, este segundo ciclo ha acarreado costos considerables. La diversificación nuevamente siguió un patrón de bajo valor agregado y limitada complejidad, agudizando la dependencia de las importaciones y reduciendo los posibles beneficios de desarrollo para la población. Es más, si durante el primer ciclo de reestructuración se desterró a muchas personas desde las zonas más productivas del área rural hacia las ciudades y la frontera agrícola, durante este segundo ciclo la expulsión se ha transnacionalizado. La migración hacia los Estados Unidos aumentó con rapidez, especialmente a partir del año 2000. Actualmente reside fuera del país alrededor del 10% de la población. Asimismo, si la población expulsada durante el primer ciclo suplió las necesidades laborales de las nuevas actividades de producción, la población migrante de este segundo ciclo ha cubierto, con sus remesas, la creciente brecha de divisas generada por el alza de las importaciones, previniendo así una crisis de la balanza de pagos.

Este segundo ciclo de reestructuración también ha contribuido a consolidar al capitalismo jerárquico guatemalteco. Una poderosa élite empresarial de grupos económicos nacionales diversificados y transnacionalizados (los más grandes del istmo), y subsidiarias de corporaciones multinacionales, detenta un alto poder político y económico, comparable al de las élites que estudia Schneider (2013) en contextos como el mexicano. Se ha separado incluso del resto del sector privado guatemalteco, forjando así “una estructura empresarial nacional... mucho más polarizada y desigual” que en períodos anteriores (Segovia, 2005, pág. 61). Esta élite empresarial participa en las actividades económicas más dinámicas y retiene también una formidable influencia sobre la política pública mediante el financiamiento de partidos políticos, la selección de representantes en los diferentes órganos de decisión estatal y el uso del sistema judicial, entre otros mecanismos. Finalmente, ejerce control sobre una fuerza laboral de baja calificación, escasa organización sindical, altas tasas de rotación laboral y elevada informalidad.

2. Marco teórico: los mecanismos de reestructuración

Para comprender mejor el surgimiento, características y legado de estos ciclos de reestructuración, así como su contribución a los procesos paralelos de diversificación y jerarquización de la economía, es necesario explorar los puntos en común de su desenvolvimiento histórico. Con este objetivo y con base en la literatura de variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001; Schneider, 2013), en este capítulo se analiza el desarrollo económico guatemalteco desde la perspectiva de las empresas (*firm's-eye focus*) y sus estrategias corporativas. Es decir, se asume una perspectiva que prioriza el papel de los empresarios, y particularmente de la élite empresarial guatemalteca, en la definición de la política de desarrollo y los procesos de reestructuración económica del país.

Desde esta perspectiva, se observa que ambos ciclos comenzaron con períodos de vulnerabilidad sistémica (véase el diagrama 1.1) durante los cuales una élite empresarial reacia al cambio se vio obligada a contemplar nuevas iniciativas para reducir el riesgo y la inestabilidad. Según Fuentes y Pipkin (2016), en contextos de capitalismo con rasgos jerárquicos, dichos períodos de vulnerabilidad aglutinan dos tipos de eventos que amenazan el dominio de la élite empresarial del momento. El primero de estos se refiere a *shocks* económicos de oferta y demanda que afectan principalmente las actividades económicas de esta élite y suelen generar crisis de la balanza de pagos. El segundo involucra *shocks* sociopolíticos. Estos comprenden movilizaciones populares o insurgencias que normalmente buscan redistribuir los beneficios del desarrollo económico y reconstituir el papel del Estado⁴.

⁴ Doner, Ritchie y Slater (2005) proponen el concepto de vulnerabilidad sistémica para explicar el surgimiento de los estados desarrollistas de Asia Oriental. Según esta versión original, la vulnerabilidad sistémica genera un cambio en la estrategia de las élites políticas. Fuentes y Pipkin (2016) reorientan el concepto, enfatizando su relación con el cambio de estrategia de las élites empresariales en contextos de capitalismo jerárquico.

En estos períodos de vulnerabilidad sistémica, la prioridad de una élite empresarial bajo asedio es estabilizar su contexto sociopolítico y económico. Con este fin, la élite empresarial elabora dos estrategias simultáneas. Primero, en el corto plazo, los shocks económicos motivan una fase de reestructuración intrasectorial como mecanismo para reducir la inestabilidad. En esta fase, la élite empresarial y algunos empresarios emergentes, preocupados por sus pérdidas económicas, buscan nuevas oportunidades de inversión en los sectores dominantes del modelo de desarrollo existente. En otras palabras, si el modelo de desarrollo vigente privilegia al sector primario, el empresariado buscará nuevas ramas de producción agroindustrial durante esta fase intrasectorial.



Fuente: Elaboración propia.

Los empresarios cuentan con al menos dos ventajas en estas iniciativas de diversificación intrasectorial. Por un lado, suelen aprovechar ciertas innovaciones institucionales, tales como protecciones arancelarias o créditos blandos, originalmente ideadas para favorecer la diversificación económica bajo el modelo de desarrollo prevaleciente. Por el otro lado, muchos de estos empresarios cuentan con economías de alcance (*economies of scope*) debido a su experiencia en el sector. Estas economías de alcance “ofrecen la posibilidad de transferir modelos organizacionales y estrategias de mercado existentes, así como personal experimentado, a nuevas actividades, acortándose así las curvas de aprendizaje, y reduciéndose los costos” (Schneider, 2013, pág. 54; véase también Amsden, 2001). Las nuevas actividades suelen tener relación cercana o similitudes con las actividades ya existentes. En otras palabras, son actividades vecinas en el espacio de producción (Atlas of Economic Complexity-Harvard Growth Lab, 2021).

De manera paralela a esta fase de reestructuración intrasectorial, el período de vulnerabilidad sistémica motiva a la élite empresarial a reconsiderar la estrategia y el modelo de desarrollo vigentes con la mirada puesta en el largo plazo. En esta reconsideración intervienen preocupaciones relacionadas con su creciente vulnerabilidad y con la incapacidad del modelo existente de dar respuesta a las inquietantes presiones económicas y sociopolíticas emergentes. Dichas preocupaciones deslegitiman la estrategia y el modelo de

desarrollo vigentes, y apuntan a la necesidad de iniciar un nuevo ciclo de reestructuración que reestablezca la estabilidad y reduzca el riesgo⁵. En este nuevo ciclo se busca desarrollar actividades que sean menos susceptibles a cambios en las condiciones económicas internacionales, y que limiten la dependencia de los productos afectados por la crisis económica. Se manifiesta además el imperativo de desactivar la masiva movilización popular o insurgencia. Apremiada por su cada vez más evidente vulnerabilidad, la élite empresarial se abre a posibles cambios en la estrategia y modelo de desarrollo del país.

Frente a esta apertura empresarial, las principales propuestas sobre estrategias de desarrollo para orientar el nuevo ciclo de reestructuración provienen no de la esfera doméstica, sino más bien del extranjero, contando con fuerte influencia del gobierno federal de los Estados Unidos y de organizaciones multinacionales (por ejemplo, la CEPAL) y financieras (por ejemplo, el FMI). El gobierno federal de los Estados Unidos ha mantenido gran ascendencia sobre el país durante el último siglo y ha utilizado instrumentos de persuasión y coerción para implantar las estrategias de desarrollo que favorece. Entre sus principales instrumentos de persuasión se encuentran la asistencia financiera para el desarrollo económico y el equipamiento militar. Entre los de coerción se cuentan las advertencias sobre restricciones comerciales y de acceso a crédito, así como la constante sombra de una posible intervención política o militar.

Las estrategias de desarrollo importadas (o impuestas por estos actores) delimitan los principios fundamentales que guían cada nuevo ciclo de reestructuración, lo que incluye los sectores que se fomentarán: primario, secundario o terciario. Se refieren también al tipo de política y regulación que se utilizará. Por último, ya que la economía de Guatemala es pequeña y abierta, se contemplan los mercados de exportación prioritarios. Al mismo tiempo, aunque los Estados Unidos y un pequeño número de organizaciones internacionales y financieras impulsan las estrategias de desarrollo que rigen durante los ciclos de reestructuración, las bases institucionales específicas que se establecen en el país, el contexto sociopolítico en que se adopta la estrategia y las actividades económicas en las que se prioriza la inversión, suelen responder a las preferencias y los intereses de la élite empresarial. En otras palabras, esta élite juega un papel central en la definición de las características de la fase de reestructuración intersectorial.

Así pues, en cuanto a las bases institucionales, la élite empresarial ejerce su influencia principalmente a través de la definición directa o indirecta de la política económica del país. Durante los 70 años bajo estudio, esta élite siempre ha enfatizado la estabilidad macroeconómica y el bajo gasto estatal, sin importar la estrategia de desarrollo prevaleciente. Asimismo, la aprobación de reformas institucionales acordes con cada nueva estrategia económica siempre ha recibido el apoyo de esta élite. Por último, la implementación de estas estrategias de desarrollo ha tomado varios años y ha ocurrido en oleadas que profundizan el modelo reinante. Por ejemplo, adoptar la estrategia neoliberal implicó una serie de recortes al gasto público (austeridad) y la reducción de barreras al comercio (liberalización comercial) durante los años ochenta, la venta de empresas públicas (privatizaciones) y la desregulación en los noventa, así como acuerdos de libre comercio (liberalización comercial) en la década de 2000.

En lo que corresponde al contexto sociopolítico, la élite empresarial colabora con otros actores institucionales, como el ejército o los gobiernos y partidos democráticos, para contener y desarticular la protesta y movilización social. En algunos casos, sus esfuerzos han privilegiado mecanismos de contención burdos, basados en la represión, y en el uso, a nivel de empresas, de control laboral simple (énfasis en incentivos y sanciones idiosincráticas) o técnico (uso de la división del trabajo y la maquinaria para imponer disciplina) (Edwards, 1980). En otros, su

⁵ La descripción de estos momentos de cambio de paradigma se inspira en las observaciones de Hall (1993 y 2001).

estrategia ha sido más sofisticada, mediante la manipulación del régimen político y el sistema legal para imponer obstáculos a la organización y fomentar la apatía.

Finalmente, en cuanto a la definición de las actividades económicas específicas, cabe subrayar dos puntos. Primero que, bajo los distintos niveles de desarrollo del capitalismo jerárquico, la élite empresarial ha ido incrementado su control sobre los recursos económicos, permitiéndose, por ende, aumentar su influencia sobre la definición de la dirección del grueso de la inversión privada. Y segundo que, como consecuencia de la aversión al riesgo de esta élite y las complementariedades emergentes del capitalismo jerárquico guatemalteco, esta definición estratégica ha tendido a privilegiar una agresiva diversificación horizontal hacia actividades que reúnen algunas características en común: requieren relativamente poco capital; demandan trabajadores de baja calificación y salarios; involucran mínima inversión en investigación, innovación y capacitación; dependen de importaciones de capital de producción e insumos intermedios; permiten la explotación de los recursos naturales del país; y, cuando es posible, ofrecen oportunidades de concentración de mercado.

Mediante estas fases intra e intersectoriales, se establece el modelo de desarrollo híbrido que prevalece durante cada ciclo de reestructuración. Este modelo híbrido combina actividades económicas heredadas de ciclos de reestructuración previos, con las nuevas actividades desarrolladas durante el actual. Promueve de esta manera un alto nivel de diversificación horizontal pero, dadas las preferencias de la élite empresarial, sin mayor complejidad productiva. También, bajo un proceso de desarrollo aditivo, facilita la unión de algunos intereses empresariales asociados con las actividades económicas más dinámicas de ambos ciclos de reestructuración, el vigente y el anterior. Finalmente, el establecimiento del modelo híbrido de cada ciclo conlleva una serie de implicaciones económicas. Para comenzar, al fomentar actividades de bajo valor agregado y exiguos salarios se sacrifica el desarrollo de la mayoría de la población en el altar de la estabilidad económica y sociopolítica que favorece la élite empresarial. Más aún, se incrementa la dependencia de bienes intermedios y de capital importados. Esta dependencia genera una presión constante para encontrar nuevas fuentes de divisas que financien el déficit comercial y, como indican Beteta y Moreno-Brid (2014), incrementa el dominio de la restricción externa.

La instauración del modelo híbrido durante cada ciclo sucesivo de reestructuración también contribuye al desarrollo y la eventual consolidación del capitalismo jerárquico guatemalteco. En este capitalismo jerárquico se asienta una élite de grupos económicos y subsidiarias multinacionales que, beneficiándose de las oportunidades de diversificación disponibles bajo cada ciclo, se va separando del resto del sector privado. Asimismo, bajo estos modelos se arraiga un mercado laboral en que la mayoría de los trabajadores, carente de altos niveles de calificación y sindicalización, se emplea en condiciones de precariedad, informalidad y constante rotación. En las siguientes páginas se aborda el estudio de estos períodos en la historia económica guatemalteca de los últimos 70 años con mayor profundidad. Se inicia con la descripción del primer ciclo de reestructuración económica, acaecido entre los años 1950 y 1979. Le sigue un repaso del breve período de crisis y vulnerabilidad sistémica de principios de los ochenta. Luego se presenta el segundo ciclo de reestructuración económica, que se ha extendido desde 1987 hasta el presente. A manera de conclusión, se ofrecen algunos apuntes sobre los patrones comunes de los dos ciclos de reestructuración, e hipótesis sobre escenarios a futuro.

A. El primer ciclo de reestructuración económica bajo el modelo híbrido agrícola-industrial, 1950–1979

1. El modelo híbrido agrícola-industrial: estructura, crecimiento y productividad

El primer ciclo de reestructuración productiva en Guatemala ocurrió entre 1950 y 1979 (véase el cuadro I.1). Durante este período, un modelo de desarrollo agroexportador dio paso a uno híbrido agrícola-industrial. Este nuevo modelo mantenía la dependencia del café y el banano, pero añadía nuevas actividades agroindustriales y de manufactura (Bulmer-Thomas, 1987). En su primera fase intrasectorial, este ciclo de reestructuración comenzó con un aumento considerable de la producción y exportación de ganado, azúcar y algodón.

Las tres nuevas actividades, controladas casi exclusivamente por capital guatemalteco, pasaron a complementar al café y el banano como las exportaciones tradicionales de Guatemala, aunque el café continuó representando más del 50% del total de estas exportaciones durante la mayor parte del período. Con el cultivo del algodón y del azúcar, en particular, se introdujeron además procesos productivos agroindustriales que promovieron una transformación de las relaciones económicas y sociales en el área rural. Se desplazó a pequeños productores de las fértiles tierras del Pacífico, algunos hacia las ciudades, contribuyendo así al crecimiento urbano, y otros hacia la frontera agrícola. Estos procesos promovieron además la proletarización de la población rural (Williams, 2014; Figueroa Ibarra 1980; Fuentes, 2014a y 2014b).

A la fase de reestructuración intrasectorial iniciada en los años cincuenta se sumó otra fase de reestructuración intersectorial, al desarrollarse la industria manufacturera durante los sesenta y setenta (véase el cuadro I.2). Aunque inicialmente beneficiada por la creación el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, la industrialización de la economía continuó incluso después de la guerra entre Honduras y El Salvador que, en 1969, puso fin, al menos de manera formal, al experimento regional. En esta industrialización, las políticas estatales de sustitución de importaciones fomentaron la producción de manufacturas de consumo básico, particularmente de bebidas, alimentos, vestuario y calzado (Dosal, 2005; Guerra Borges 1987, Bulmer-Thomas 1987).

Cuadro I.2
Guatemala: composición sectorial del PIB, 1950-1979
(En porcentajes)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1979
Sector primario	33,1	30,7	30,3	28,7	27,3	28,0	25,4
Sector secundario	15,2	15,1	15,1	16,0	17,5	17,1	19,8
Manufacturas	12,0	12,1	12,9	14,1	15,8	15,1	16,4
Construcción	3,0	2,7	2,0	1,8	1,6	1,9	3,2
Sector servicios	51,7	54,2	54,6	55,3	55,2	54,9	54,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

Las nuevas industrias absorbieron parte de la creciente mano de obra urbana. Pero también agudizaron la dependencia del país de importaciones intermedias y de capital (Bulmer-Thomas, 1987). Con algunas excepciones como el algodón y la industria textil, se dio

una débil integración vertical entre la producción agroindustrial y la manufacturera⁶. De manera similar, las nuevas industrias manufactureras no lograron generar mayor dinamismo en la producción de insumos de capital, ni en la innovación y el desarrollo de productos de consumo de mayor complejidad y sofisticación tecnológica.

El control de estas nuevas industrias se dividió entre capital nacional y extranjero, principalmente estadounidense. El capital nacional se especializó en la producción de alimentos y bebidas, pero también jugó un papel relevante en algunas actividades más intensivas en capital, como la producción de textiles y cemento. El capital extranjero se ubicó principalmente en nichos carentes de presencia doméstica, incluyendo alimentos importados, así como algunos insumos para las industrias de agroexportación. Sin embargo, su presencia fue aún mayor en actividades más intensivas en tecnología, como la producción de fármacos o de productos de metal (Williams, 2014; Dosal, 2005).

Durante este primer ciclo de reestructuración productiva, Guatemala alcanzó las tasas de crecimiento económico más altas de los últimos 70 años. Entre 1950 y 1979, el PIB creció a un ritmo promedio de alrededor del 5,5% (véase el gráfico I.1 y el cuadro I.3)⁷. Aunque el desarrollo industrial contribuyó a este dinamismo, fueron las exportaciones tradicionales, incluyendo el algodón y azúcar, las que se posicionaron como la mayor fuente de divisas para financiar la creciente demanda industrial de importaciones (Bulmer-Thomas 1987).

Cuadro I.3
Guatemala: variación anual promedio del PIB, PIB per cápita, IFB y productividad agregada, 1951-1980
(En porcentajes)

Año	PIB constante	PIB per cápita	IFB	Productividad agregada
1951-1959	4,0	0,7	6,9	2,1
1960-1969	5,2	2,5	5,9	2,8
1970-1980	5,7	2,9	5,9	1,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

A pesar de este dinamismo económico, la inversión fija bruta continuó representando una proporción relativamente baja del PIB. Fueron pocos los años en que superó el 20%, a pesar de que su tasa de crecimiento promedio fue la más alta de los últimos 70 años, ubicándose alrededor del 6,8% anual. Sin embargo, si se excluyen los años 1955 y 1956, cuando retornaron capitales luego del triunfo de la contrarrevolución de 1954; y 1976, cuando el Estado aumentó sustancialmente sus recursos de inversión en respuesta a los daños causados por un terremoto, la tasa de crecimiento promedio de la inversión fija bruta no superó el 3% anual en promedio (véase el gráfico I.3).

Como consecuencia de estos patrones, la productividad agregada mostró una tasa de crecimiento promedio del 2,2% anual, la más alta en la historia reciente de Guatemala, pero aún baja cuando se compara con casos extrarregionales de desarrollo exitoso⁸. Este crecimiento fue mayor en el área rural, donde aumentó al 2,6% anual en promedio, mientras que en el área

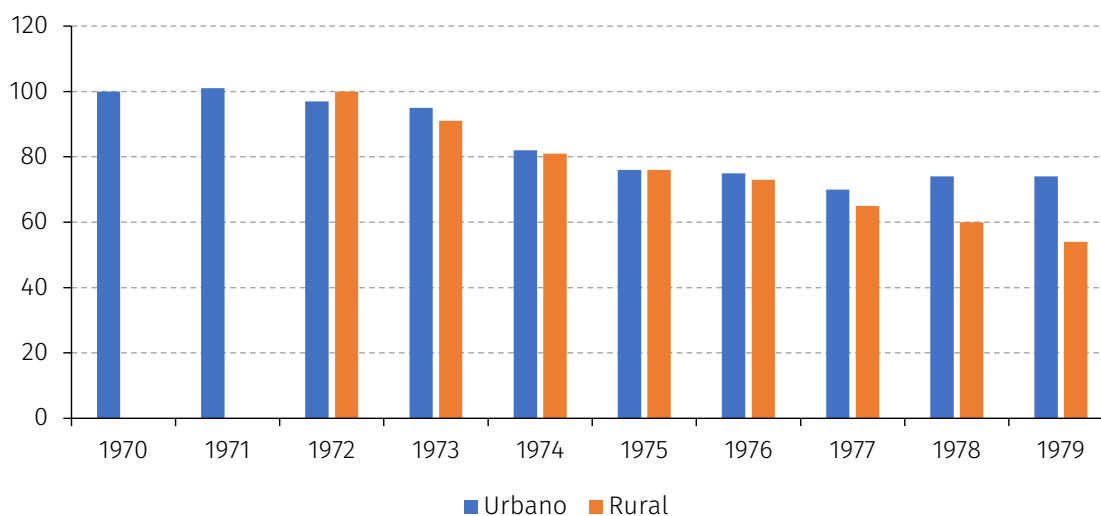
⁶ Incluso en el caso del café, no fue sino hasta fines de los setenta que se comenzó a exportar tostado. Previamente solamente se exportaba café verde (sin tostar).

⁷ En términos per cápita el crecimiento económico fue menos notable debido a la rápida expansión demográfica.

⁸ A modo de ejemplo, durante los setenta la productividad laboral en el sector manufacturero creció a una tasa anual promedio del 3,7% en China, del 9,9% en Indonesia, del 8,4% en la República de Corea, del 4,3% en Malasia y del 3,7% en la Provincia China de Taiwán (Amsden, 2001). El promedio para los países que Amsden (2001) señala como el resto (*the rest*) fue del 3,5%.

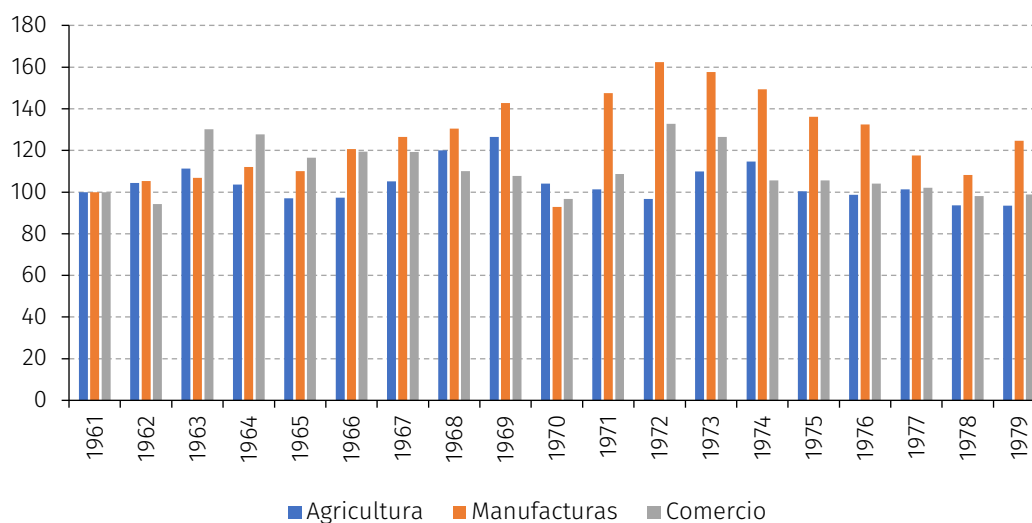
urbana creció en promedio al 1,6% anual. Sin embargo, dos puntos merecen atención. Primero, se observan diferencias significativas al interior de estos dos grandes grupos de población. En el área rural, el incremento en la productividad ocurrió principalmente en los productos tradicionales de exportación, como el algodón y el azúcar⁹. En el área urbana fue la industria manufacturera de mayor envergadura, con una intensidad de capital relativamente alta, la que generó el mayor incremento en la productividad. Segundo, las mejoras en productividad no se vieron reflejadas en un aumento general de salario (véanse los gráficos I.6a y I.6b).

Gráfico I.6a
Guatemala: salarios reales, 1970-1979
(Año base 1970=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America Since 1920*, 1987.

Gráfico I.6b
Guatemala: salarios reales por rama de actividad de afiliados al IGSS, 1961-1979
(Año base 1961=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Guatemala (BANGUAT), 2021.

⁹ En contraste, la agricultura para uso doméstico apenas alcanzó un crecimiento en la productividad laboral del 0,1% entre 1954 y 1960 (Bulmer-Thomas, 1987).

2. La crisis de los años cincuenta: vulnerabilidad sistémica en un capitalismo jerárquico embrionario

Para comprender los orígenes y características de este primer ciclo de reestructuración productiva, es necesario remontarse a la década de 1940. Para entonces, Guatemala ya reflejaba algunos rasgos elementales del capitalismo jerárquico de Schneider (2013). Primero, convivían en el país un pequeño número de empresas multinacionales con una élite empresarial nacional anclada en las agroexportaciones. Estos dos segmentos empresariales se enfocaban en productos diferentes, pero muchos de sus miembros priorizaban actividades relacionadas directa o indirectamente con el modelo de desarrollo vigente, principalmente la producción de café (mayoritariamente capital nacional) y banano (controlado por la United Fruit Company). Segundo, el mercado laboral incluía a una creciente masa de trabajadores asalariados, pero con niveles de educación y organización muy bajos.

Al mismo tiempo, existían diferencias evidentes entre esta economía guatemalteca y el capitalismo jerárquico de Schneider. Por un lado, aún no existían grandes grupos empresariales nacionales con altos niveles de diversificación¹⁰. Más aún, la élite empresarial dependía del ejército para mantener cierto control jerárquico sobre la población. Asimismo, la fuerza laboral no contaba con el nivel de proletarización que asume Schneider (2013), pues buena parte producía de manera artesanal en el área urbana o de forma independiente, ya fuera para subsistencia o como colonos en los grandes latifundios, en el área rural. Por ello, el capitalismo de principios de este primer ciclo puede caracterizarse como jerárquico embrionario.

En el contexto de este capitalismo jerárquico embrionario durante los cincuenta ocurrió un primer período de vulnerabilidad sistémica que amenazó el dominio de la élite empresarial agroexportadora. Durante este período, el principal peligro que enfrentó la élite empresarial fue, sin duda alguna, el *shock* sociopolítico generado por la movilización social de la revolución de Octubre (1944-1954). Mediante una serie de leyes, como la eliminación de la Ley de Vagancia (1945), y la publicación del Código de Trabajo (1947) y la Ley de Reforma Agraria (1952), el Estado Revolucionario bajo las presidencias de Arévalo (1944-1950) y especialmente Árbenz (1950-1954), limitó su poder político y económico. A estas leyes revolucionarias siguieron la expropiación de más de 1,5 millones de hectáreas de tierra ociosa privada, así como la formación de varias organizaciones populares, agrarias y laborales a principios de los años cincuenta (Brockett, 2019). Como indica Brockett (2019), “fue este empoderamiento [de las clases populares] que representó la mayor amenaza, no solamente política y económica, sino, fundamentalmente, psicológica. Las élites ladinas eran una minoría rodeada por la mayoría indígena que habían dominado y explotado” (pág. 105).

A esta conflictividad y amenaza sociopolítica le siguieron *shocks* económicos que afectaron principalmente a la facción dominante de la élite empresarial: los agroexportadores tradicionales. Durante los últimos años del gobierno revolucionario, entre 1952 y 1954, los enfrentamientos políticos y la Reforma Agraria produjeron una fuga de capitales. Aunque la Contrarrevolución de 1954 alivió la incertidumbre empresarial¹¹, la situación económica empeoró a fines de la década. Por el lado de la demanda, tanto el café como el banano enfrentaron caídas en los mercados internacionales. Aunque el café alcanzó precios de exportación relativamente altos en 1954, a partir de ese año los precios descendieron y, como resultado de un *boom* de oferta mundial, colapsaron después de 1957 (Williams, 2014). Por su parte, la exportación de banano se vio limitada tanto por la imposición de cuotas

¹⁰ Sin embargo, ya en estos años despuntaban algunos grupos nacionales emergentes (por ejemplo, Castillo, Novella, Herrera, Aycinena y Urruela-Kong) con intereses en otros sectores, como el comercio (Dosal, 2005; Fuentes Knight, 2022).

¹¹ Con apoyo de los Estados Unidos, el gobierno contrarrevolucionario de Castillo Armas (1954-1957) anuló la Reforma Agraria y reprimió al movimiento social y político que había surgido con la Revolución de 1944.

internacionales en mercados europeos, como por la disolución, por prácticas monopólicas, de la United Fruit Company, en 1958 (Williams, 2014) (véase el cuadro I.4)¹².

Cuadro I.4
Guatemala: exportaciones guatemaltecas de café y banano, 1954-1960
(En millones de dólares)

Año	Café	Banano	Total
1954	74,2	20,3	94,5
1955	75,5	17,0	92,5
1956	89,2	15,0	104,2
1957	82,3	14,5	96,8
1958	83,7	13,1	96,8
1959	74,4	14,7	89,1
1960	70,8	17,3	88,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America Since 1920*, 1987.

De manera simultánea, sucedió una crisis por el lado de la oferta. En el caso del café, no solo aumentó la competencia internacional, sino que, en Guatemala, también se agotó el área disponible para su producción (Bulmer-Thomas, 1987; véase también Williams, 2014). Igualmente, la industria bananera enfrentó nuevos competidores, en especial el Ecuador, país que hacia fines de los cincuenta exportaba cerca del 70% de la producción latinoamericana (Bulmer-Thomas, 1987). La industria bananera también se vio afectada por problemas de plagas (Williams, 2014). Con la caída de los ingresos por exportaciones y el incremento moderado del valor de las importaciones, la década de 1950 concluyó con una crisis de la balanza de pagos. Para enfrentarla, el gobierno posrevolucionario de Ydígoras Fuentes (1958-1963) llegó incluso a negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Como explica Bulmer-Thomas (1987), aunque el acuerdo *standby* nunca se utilizó, las negociaciones con el FMI realzaron la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la economía frente a *shocks* externos.

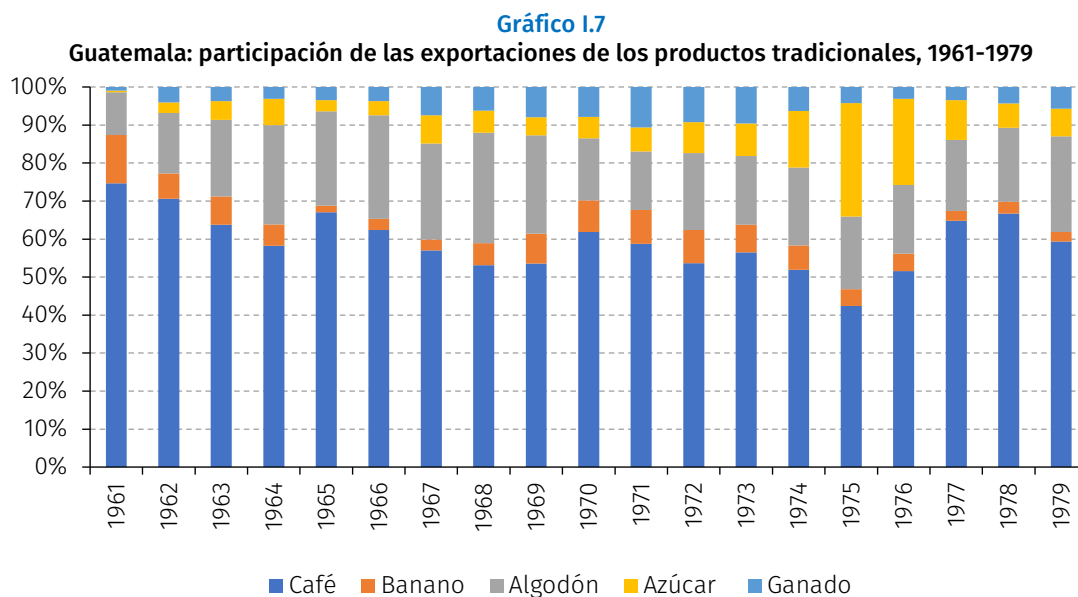
La urgencia de estabilizar la economía, así como la presión y el trauma derivados del *shock* de la Revolución de Octubre, forzaron a la élite empresarial a reconsiderar el deslegitimado modelo de desarrollo agroexportador. Ya no sería suficiente una economía semicapitalista y altamente volátil basada en la exportación de café y banano. Habría que buscar nuevas fuentes de divisas y capital, estabilizar la demanda de los productos guatemaltecos, y desarrollar instrumentos para controlar a una población cada vez más grande y heterogénea. En otras palabras, habría que reconstruir la economía de manera que se redujeran los riesgos económicos y sociopolíticos que enfrentaba la élite empresarial.

3. Respuesta de corto plazo: la fase intrasectorial del primer ciclo de reestructuración económica, década de 1950

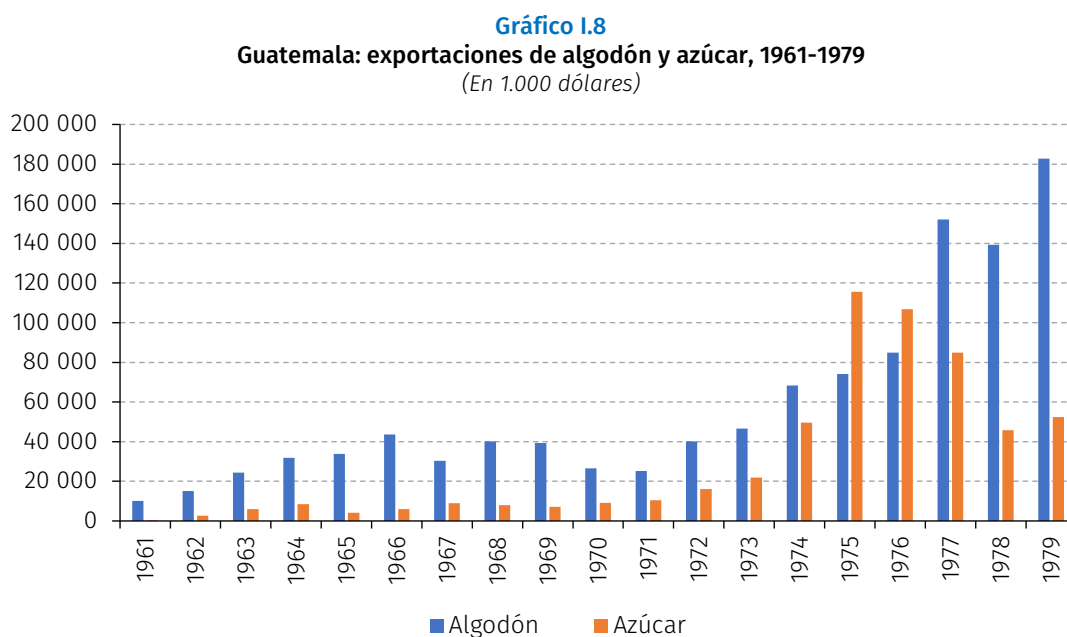
Mientras aún se desenvolvía el período de vulnerabilidad sistémica en los años cincuenta, surgió una primera respuesta de corto plazo para paliar los riesgos económicos y sociopolíticos que enfrentaba la élite: la diversificación hacia otras actividades agroindustriales. En esta primera fase de reestructuración intrasectorial, la élite empresarial se benefició de dos factores: sus economías de alcance, así como la base institucional establecida por una serie de políticas públicas de apoyo heredadas del período revolucionario. Aprovechando estas

¹² Bajo la ley antimonopolios, la administración Eisenhower de los Estados Unidos demandó a la United Fruit Company por su dominio ilegal del mercado del banano. La demanda forzó a la compañía a vender una porción sustancial de sus intereses empresariales.

condiciones, los grupos empresariales nacionales comenzaron a desarrollar la producción de ganado, azúcar y, especialmente, algodón (véanse los gráficos I.7 y I.8)¹³.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.

¹³ Según Bulmer Thomas (1987), otro factor que influyó en este proceso inicial de diversificación agroexportadora fue la percepción predominante de que el pequeño tamaño del mercado doméstico imposibilitaba un modelo de desarrollo hacia adentro.

Las tres nuevas agroindustrias eran más intensivas en capital y tecnología que la producción de café y banano, y requerían una fuerza de trabajo asalariada y estacional, además de que demandaban una amplia gama de nuevos insumos, algunos controlados por corporaciones multinacionales cuyas subsidiarias se fueron estableciendo en el país (Williams, 2014). Asimismo, produjeron un incremento en la concentración de la tierra, el desplazamiento de la producción de subsistencia¹⁴ y cuantiosos daños ambientales.

La diversificación agroexportadora ofrecía claras ventajas para la élite empresarial. No solo permitía explotar las bases institucionales existentes y reorientar sus economías de alcance incluidas sus capacidades organizacionales, estrategias de mercado e incluso modelos institucionales público-privados derivados de la exportación del café. Además, reducía su dependencia de la exportación del café y el banano, los dos cultivos afectados por los *shocks* económicos. Asimismo, extendía la producción agrícola hacia la parcialmente virgen costa del Pacífico. Hasta entonces, en esta tierra habían convivido la producción de banano y maíz con amplias zonas cubiertas por bosque. Estos bosques y cultivos se verían rápidamente reemplazados por el algodón y el azúcar. La producción de azúcar y algodón también incorporaba un nuevo sistema de relaciones laborales (Williams, 2014; Figueroa Ibarra, 1980) que fomentaba la proletarianización de los trabajadores agrícolas, particularmente aquellos empleados durante la cosecha, de manera estacional. Asimismo, reemplazaba un mecanismo de control simple en el que los dueños y gerentes dirigían a los trabajadores de manera personal, mediante una combinación de incentivos y sanciones idiosincráticas, hacia uno técnico (Edwards, 1980), en el cual la división de trabajo y el uso de maquinaria imponían dirección y disciplina de manera más impersonal. Junto a la férrea represión impuesta por el ejército en el período posrevolucionario, este sistema incrementaba el control social ejercido por la élite empresarial.

No obstante, la diversificación agroexportadora no ofrecía respuesta suficiente ante dos problemas evidenciados por el período de vulnerabilidad sistémica de los cincuenta: la volatilidad que aún afectaba a todos los productos de agroexportación y la conflictividad social en el área urbana. Ello implicaba riesgos para las corporaciones multinacionales, los agroexportadores nacionales y sus aliados. Por ello, la élite empresarial continuó abierta a posibles cambios económicos, con miras a una transformación más profunda en el largo plazo.

4. Las bases institucionales de la fase de reestructuración intersectorial del primer ciclo de reestructuración económica

Mientras la élite empresarial de Guatemala mantenía esta apertura a modificaciones económicas, dos influyentes actores internacionales, primero la CEPAL y más tarde el inicialmente reacio gobierno federal de los Estados Unidos, ofrecieron nuevas estrategias de desarrollo. Las dos estrategias priorizaban la producción industrial mediante la sustitución de importaciones y la exportación al mercado regional. Su fusión habría de promover una fase de reestructuración intersectorial que, junto con la fase intrasectorial, conformaría el modelo híbrido agrícola-industrial.

Según Bulmer-Thomas (1987), desde inicios de los años cincuenta la CEPAL, con apoyo de tecnócratas locales, favoreció un modelo de sustitución de importaciones que, enfocado en el mercado regional centroamericano, promovería el desarrollo de industrias de integración, esencialmente monopolios regionales sujetos a diversos controles estatales. El Gobierno de los Estados Unidos se opuso a esta propuesta, criticando sobre todo los límites que imponía a

¹⁴ En 1963, el 87,4% de las unidades de producción agropecuarias contaba con menos de 0,7 hectáreas (insuficiente para satisfacer las necesidades de subsistencia de una familia campesina) y representaban el 18,6% de la tierra cultivada. Hacia 1973-1974 se observa un cambio sustancial: solamente el 31% de las unidades de producción contaba con menos de 0,7 hectáreas y su proporción del total de tierras cultivadas había caído al 1% (Dunkerley, 1988).

la competencia y el libre comercio, e intentó evitar que los Estados centroamericanos la adoptaran (Urquidí, 1998; Cohen, 1972)¹⁵. Sin embargo, al no poder detener el avance de las discusiones sobre la integración, optó por presentar una estrategia alternativa que apoyaba un mercado común, pero eliminaba la propuesta de industrias de integración. El modelo estadounidense también privilegiaba el libre comercio regional —con algunas excepciones, principalmente de productos de agroexportación— sin una injerencia sustancial del Estado (Cohen, 1972, Bulmer-Thomas, 1987).

De la negociación entre los gobiernos centroamericanos, la CEPAL y el Gobierno de los Estados Unidos surgió el Mercado Común Centroamericano, cuyo tratado fundacional fue firmado por el Gobierno de Guatemala en 1960. Como lo requería el Gobierno de los Estados Unidos, el tratado establecía tanto el libre comercio regional de todos los productos originados en Centroamérica, con excepción de algunas agroexportaciones, así como una total apertura a la inversión extranjera directa. Sin embargo, confirmando parte de la propuesta de la CEPAL, también se permitía la creación de algunas industrias de integración y se incrementaban los aranceles (Bulmer-Thomas, 1987, Dosal, 2005).

Para demostrar su compromiso con la nueva estrategia de desarrollo regional, el Gobierno de los Estados Unidos brindó un apoyo financiero considerable¹⁶. Bajo la Alianza para el Progreso, financió una secretaría permanente (Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA), un banco de desarrollo (Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE) y una oficina de compensación (Bulmer-Thomas, 1987, Dosal, 2005). Según Williams (2014), la Alianza para el Progreso también aumentó la asistencia en materia de seguridad, defensa y reformas sociales, y promovió la inversión extranjera y las nuevas exportaciones.

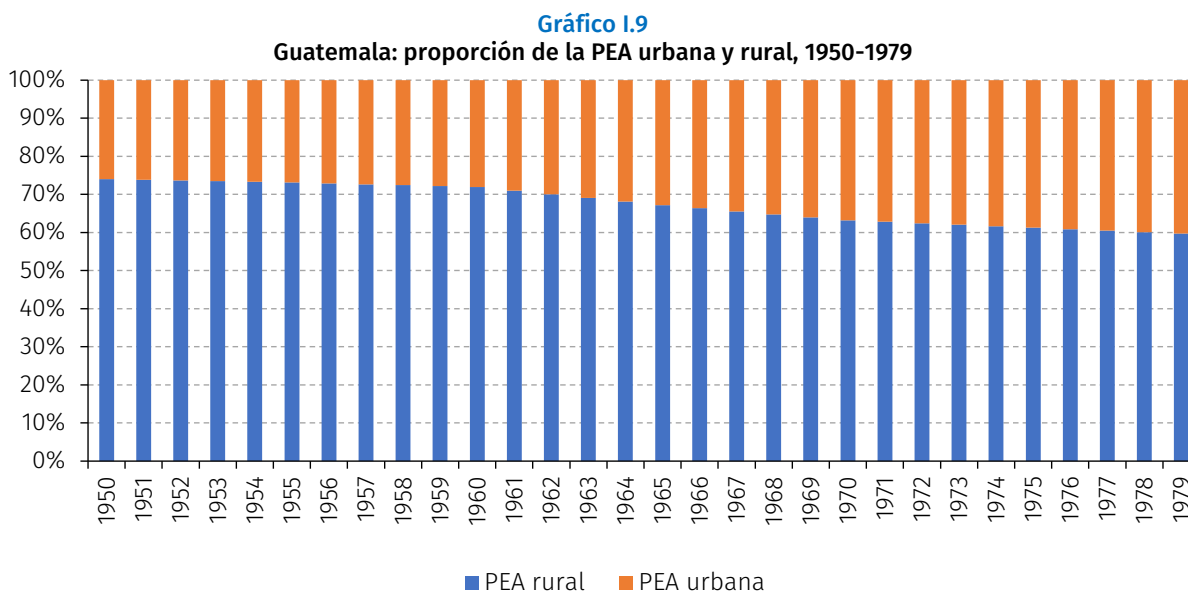
Además de satisfacer algunas de las demandas de la CEPAL y el Gobierno de los Estados Unidos, el tratado del MCCA obtuvo la aprobación de la élite empresarial guatemalteca y sus aliados del ejército. Para evitar la oposición de los primeros, dominados por intereses agroexportadores tradicionales, el nuevo tratado “excluía los productos de exportación (por ejemplo, algodón, café, azúcar) y los bienes que determinaban los costos de reproducción de la fuerza laboral (por ejemplo, granos básicos) del esquema de integración, mientras que mantenía o reducía los aranceles para sus insumos” (Bulmer-Thomas, 1987, pág. 173). En cuanto al ejército, cuyo principal interés era la soberanía nacional, el tratado no establecía institución supranacional alguna que amenazara la autoridad del Estado guatemalteco (Bulmer-Thomas, 1987).

Asimismo, con base en la estrategia de sustitución de importaciones, el nuevo tratado ofrecía la posibilidad de atajar algunos de los problemas evidenciados por el período de vulnerabilidad sistémica de la década de 1950. Por el lado económico, reducía la dependencia de la economía guatemalteca de los mercados internacionales de productos de agroexportación mediante la promoción del desarrollo de las manufacturas de baja complejidad. Ello brindaba a los caficultores y agroexportadores guatemaltecos (con el mayor acceso a crédito) y a algunos empresarios emergentes (especialmente en comercio), la posibilidad de diversificar su portafolio hacia actividades económicas que, aunque requerían mayor inversión y sofisticación tecnológica que los productos tradicionales, representaban un riesgo relativamente bajo. El control que la élite empresarial ejercería sobre la política económica durante los años sesenta y la primera mitad de los setenta, y su fijación con la estabilidad macroeconómica, reducirían aún más esa vulnerabilidad.

¹⁵ Como indica Cohen (1972), en 1947 los Estados Unidos se habían opuesto a la creación de la CEPAL. Además, consideraban heréticas las ideas económicas de este organismo de las Naciones Unidas. Este precedente influyó en su indiferencia con respecto a la propuesta de integración.

¹⁶ Según Cohen (1972), la posición de los Estados Unidos con respecto al Mercado Común Centroamericano (MCCA) evolucionó por al menos dos motivos: la Revolución Cubana y la transición desde gobiernos republicanos a demócratas. Ambos eventos llevaron al gobierno americano a apoyar al MCCA durante los años sesenta.

Por el lado sociopolítico, la nueva estrategia de desarrollo económico fomentaba el empleo asalariado en las áreas urbanas. En el corto plazo, ello constituía una respuesta al conflicto que la revolución de 1944 había puesto de manifiesto. Según Brockett (2019), esta revolución había surgido como consecuencia de las aspiraciones crecientes, y frustradas, de una emergente clase urbana¹⁷. A más largo plazo, los nuevos empleos asalariados beneficiarían a una población económicamente activa (PEA) urbana que pasaría de representar el 25% del total en 1950 al 40% en 1980 (Brockett, 2019) (véase el gráfico I.9)¹⁸.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021.

Las nuevas industrias expandirían la clase proletaria urbana con condiciones laborales ligeramente mejores que en el resto de la economía. Sin embargo, como había quedado claro desde el derrocamiento de Árbenz en 1954, esta clase no contaría con mayor organización sindical ni capacidad de negociación con los dueños del capital. Estaría sujeta, además, a un mayor control laboral, bajo el mecanismo técnico (Edwards, 1980). El incremento de sus salarios se vería limitado como consecuencia tanto de su baja calificación, como de la mayor oferta laboral urbana.

5. Respuesta de largo plazo: la fase intersectorial del primer ciclo de reestructuración económica y la conformación del modelo híbrido agrícola-industrial, décadas de 1960 y 1970

Una vez establecido, el Mercado Común Centroamericano contribuyó al crecimiento de la industria manufacturera, aumentando así el nivel de diversificación de la economía. Junto con el café y el banano, y las nuevas agroexportaciones, las actividades manufactureras conformaron un modelo híbrido agrícola-industrial. Bajo este esquema, y en el contexto de un boyante capitalismo global, Guatemala abrió la puerta a una época de oro (Bulmer-Thomas, 1987), con dos décadas de tasas de crecimiento económico promedio superiores al 5% anual, y una inversión fija bruta que se incrementó a casi el 6% anual (véase el gráfico I.1).

¹⁷ Bulmer-Thomas (1987) sugiere que, en respuesta a estas presiones sociopolíticas, durante el período posrevolucionario, particularmente en los gobiernos de Castillo Armas (1954-1957) e Ydígoras Fuentes (1958-1963), también se mantuvieron algunos de los derechos para los trabajadores urbanos heredados de la Revolución.

¹⁸ Velásquez (2018) estima que la población urbana de Guatemala pasó de representar el 24% del total en 1950 al 34% en 1981.

Durante los años sesenta, bajo los gobiernos militares de Ydígoras Fuentes (1958-1963), y Peralta Azurdia (1963-1966), así como el gobierno civil de Méndez Montenegro (1966-1970), el ejército y la élite empresarial se dividieron la responsabilidad de gobernar el país. Como explica Dosal (2005), los primeros se enfocaron en la seguridad y gobernanza, utilizando métodos altamente represivos para mantener la paz social. Por su parte, la política económica, con un marcado énfasis en el control del gasto público, una baja carga impositiva y la estabilidad macroeconómica, corrió a cargo de los segundos.

Aunque durante la década de 1960 la producción primaria se redujo como porcentaje del PIB, los productos agrícolas tradicionales, que ahora incluían algodón, azúcar y carne, se mantuvieron como las principales fuentes de divisas y hacia fines de la década representaban más del 85% de las exportaciones extrarregionales. Estos productos se beneficiaron de una serie de incentivos monetarios y financieros que incluso implicaban sacrificios para las nuevas actividades industriales. Aprovechando unos rendimientos ascendentes, también explotaron los altos precios internacionales, aunque en el caso del algodón y el azúcar, la demanda decayó a fines de la década¹⁹.

Al mismo tiempo, el crecimiento de estos cultivos tradicionales transformó el área rural. Su desarrollo implicó la expulsión masiva de pequeños productores, campesinos y colonos, y la concentración de la propiedad de la tierra. Según Brockett (2019), ya en 1964 el 3,7% de las fincas en el Pacífico guatemalteco acaparaban el 80,3% de la tierra disponible. También produjo un marcado incremento en la proletarización de la población rural, generando una creciente migración temporal, durante la época de la cosecha, de trabajadores asalariados, así como una mayor migración desde el área rural a las ciudades.

Complementando el crecimiento de estas exportaciones tradicionales durante los sesenta, el sector manufacturero, principalmente enfocado en la producción de bienes básicos de consumo (es decir, bebidas, alimentos y tabaco; textiles, vestuario y calzado) pasó de representar el 12,9% del PIB en 1960 al 15,8% en 1970²⁰. Su crecimiento se reflejó en las ventas al exterior, llegando a participar en el 35% de las exportaciones totales en 1970. Además, el sector atrajo cuantiosos flujos de inversión extranjera directa (IED), cercanos al 40% del total centroamericano durante la década de 1960 (Bulmer-Thomas, 1987). Con ello, superó al sector agrícola como el principal destino de capital extranjero (Dosal, 2005). Este capital se concentró en áreas carentes de inversión guatemalteca, incluyendo alimentos importados, neumáticos, farmacéuticos, fertilizantes, papel y productos de metal, y financió las plantas industriales más grandes y tecnológicamente desarrolladas del país, a veces con participación minoritaria de capital de la oligarquía tradicional guatemalteca (Bulmer-Thomas, 1987).

Ello no significó una desnacionalización de la industria. La base industrial en manos nacionales también creció rápidamente durante los sesenta, complementando a las plantas extranjeras. Sobrevivieron durante la década pequeñas empresas industriales artesanales que, según Bulmer-Thomas (1987), aún constituían el 57% de los productores guatemaltecos del sector en 1968, a pesar de sus niveles de productividad relativamente bajos. A la par de esta masa industrial artesanal creció un subsector manufacturero local de mayor envergadura, en buena parte financiado con recursos de la élite agroexportadora (por ejemplo, Herrera) y algunos grupos empresariales emergentes con raíces en comercio (por ejemplo, Novella, Castillo). Este subsector producía bebidas, azúcar, textiles, cementos y jabones (Dosal, 2005; Fuentes Knight, 2022).

¹⁹ Según Bulmer-Thomas (1987), esta caída de precios provocó un estancamiento de la productividad laboral de los productos tradicionales.

²⁰ El comercio, probablemente fortalecido por la integración regional, también creció durante esta década.

A pesar de que la industria no se desnacionalizó, se puede afirmar que su situación de dependencia se agudizó en tres sentidos. Primero, producto en parte de incentivos excesivos para la importación de capital de producción bajo el Mercado Común Centroamericano, la nueva industria no fomentó el desarrollo de productores de capital y equipo. Este esquema de incentivos produjo además una situación de subutilización de capital de producción y demanda limitada de mano de obra en las plantas más grandes. Es más, la mayor cantidad de empleo durante la década se creó en centros de producción artesanal menos beneficiados por el MCCA (Bulmer-Thomas, 1987).

La dependencia y limitada integración vertical se extendió también a los insumos de producción. Con escasas excepciones como el complejo algodonero-textil, muchas de estas industrias importaban sus insumos, pues el sector agrícola de Guatemala no los suministraba. Estas crecientes importaciones de capital e insumos incrementaron la presión sobre la balanza de pagos, una presión solventada únicamente por el excepcional desempeño de las agroexportaciones tradicionales guatemaltecas. Por último, la industria se volvió dependiente de la producción de bienes básicos de consumo. La alta inequidad de ingresos restringía la demanda de productos de mayor sofisticación (Bulmer-Thomas, 1987).

A pesar de estas fuentes de dependencia, el modelo híbrido agrícola-industrial subsistió durante los setenta, cuando, bajo los gobiernos militares de Arana (1970-1974), Laugerud (1974-1978) y Lucas (1978-1982), se hicieron cambios institucionales que gradualmente lo reformaron y profundizaron. A nivel regional, la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969 marcó el final del experimento del MCCA. En su lugar, Guatemala firmó una serie de tratados bilaterales con sus vecinos del istmo.

A este cambio regional se sumaron, más tarde en la década, dos acontecimientos políticos nacionales. Por un lado, en la segunda mitad de los años setenta emergió, con una fuerza no vista desde los años de la revolución, un movimiento social que combinaba organizaciones campesinas y rurales, sindicatos urbanos y una creciente ola revolucionaria. Por otro lado, en parte como consecuencia de las desavenencias sobre cómo responder a esta creciente amenaza política al *statu quo*, el acuerdo entre el ejército y la élite empresarial sobre la división de responsabilidades de gobierno se rompió. Según Dosal (2005), el primer cuestionamiento de este acuerdo se hizo durante el período de Arana, cuando los militares favorecieron un programa de desarrollo con mayor presencia estatal que se distanciaba de las preferencias de los empresarios. Pero fue durante los gobiernos de Laugerud, y especialmente el de Lucas, que las diferencias se volvieron irreconciliables.

Con el paso del control de la política económica de la élite empresarial al ejército se promovieron iniciativas de desarrollo con un mayor papel del Estado. Algunas de estas buscaban diversificar más la economía. Por ejemplo, se intentó promover la producción primaria de cultivos agrícolas no tradicionales (por ejemplo, frutas, vegetales, flores, cardamomo) e incluso minería (es decir, petróleo, níquel) mediante iniciativas como la promoción de cooperativas agrícolas y la Franja Transversal del Norte²¹. Asimismo, se dieron los primeros pasos para dinamizar las exportaciones extrarregionales de productos industriales con mecanismos como la Zona de Libre Comercio en el Caribe (ZOLIC), el Centro de Promoción de Exportaciones y una ley de incentivos a la exportación de 1978²².

²¹ Inicialmente, el objetivo de la Franja Transversal del Norte era redistribuir tierras a pequeños productores desplazados por la producción de agroexportación. Estos productores recibirían apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el proyecto terminó otorgando tierras a grandes terratenientes (Bulmer-Thomas, 1987). Más adelante también se promovió la producción petrolera y minera en el área (Dosal, 2005).

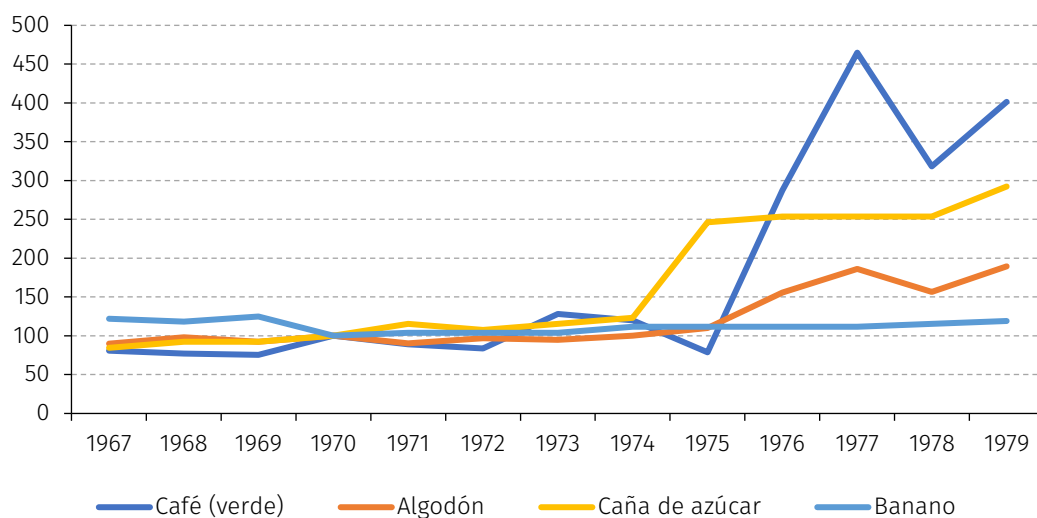
²² Según Dosal (1995), esta ley “exoneraba a las empresas de impuestos aplicados a la maquinaria importada, materia prima y productos semi acabados, así como de impuestos de exportación y renta. El objetivo era atraer maquilas de los Estados Unidos, Taiwán y Japón” (231).

Otras de las políticas económicas del ejército buscaban profundizar el modelo híbrido agrícola-industrial a través de la sustitución de importaciones. Así pues, se recurrió a una estrategia de desarrollo industrial financiera (Bulmer-Thomas, 1987) mediante la que se crearon corporaciones estatales como la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) y la Financiera Industrial y Agropecuaria (FIASA) para otorgar fondos y apoyo al sector industrial. También se fundaron y expandieron varias empresas estatales, incluyendo las empresas eléctrica y telefónica, la aerolínea nacional y diversos bancos sectoriales bajo control militar y para beneficio de empresarios asociados con el ejército (Brockett, 2019; Dosal, 2005; Bulmer-Thomas, 1987).

De manera simultánea, los militares lanzaron un agresivo programa de construcción de infraestructura pública que incluía hidroeléctricas, puertos, oleoductos y carreteras. El programa incrementó el gasto público en formación geográfica bruta de capital a un promedio anual del 20% entre 1975 y 1979 (datos de BANGUAT, 2021). Como resultado, la construcción —incluida en las cuentas nacionales como parte del sector secundario— surgió como un motor adicional de crecimiento (véase el cuadro I.2). Esta actividad se dinamizó aún más después del terremoto de 1976, cuya devastación propició un acelerado proceso de reconstrucción.

De manera más general, durante los setenta, estas reformas institucionales y de política pública, en conjunto con cambios en el contexto económico internacional, le permitieron al país mantener tasas de crecimiento económico ligeramente superiores a las de los sesenta. En el sector primario, los altos precios internacionales de mediados de la década suscitaron un *boom* sin precedentes de las exportaciones tradicionales (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10
Guatemala: precios al productor de las agroexportaciones tradicionales, 1967-1979
 (Año base 1970=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.

Su dinamismo aumentó la productividad laboral del área rural, promoviendo mayor inversión. Pero también fomentó una agresiva expansión del área de cultivo de estos productos que fortaleció el poder económico de la élite empresarial tradicional, empeoró aún más la extrema inequidad en el acceso a la tierra, incrementó el número de campesinos sin tierra y aceleró la degradación ambiental (Brockett, 2019). Por su parte, el sector industrial perdió cierto dinamismo durante los años setenta, estancándose como proporción del PIB. Su capacidad de

suplir la demanda doméstica de manufacturas se redujo. Según Bulmer-Thomas (1987), esto se debió en parte al deterioro de las ganancias industriales (*squeeze of industrial profits*) que se vieron afectadas por dos factores: los altos precios internacionales de insumos primarios de mediados de la década de 1970 y los decrecientes precios de manufacturas en el mercado nacional, muchos de ellos regulados por un Estado cada vez más preocupado por la inflación.

Las ganancias menguantes tuvieron un efecto no solo en el crecimiento del sector, sino también en su estructura empresarial. Promovieron una mayor concentración industrial que benefició a los grupos empresariales nacionales emergentes y a las subsidiarias de corporaciones extranjeras²³ a expensas de las empresas semiindustriales y artesanales que habían sobrevivido durante los sesenta. Esta mayor concentración fomentó un incremento tanto en la productividad laboral urbana, como en el nivel de proletarización de la fuerza laboral. Sin embargo, no resultó en mejoras salariales para la población ocupada, ni en un cambio en las actividades principales de la industria. La producción de alimentos, bebidas y tabaco, y de textiles, vestuario y calzado, continuó representando alrededor del 65% del total del PIB del sector, una proporción similar a la de los sesenta (Bulmer-Thomas, 1987).

6. El legado del primer ciclo de reestructuración económica

El ciclo de reestructuración económica de Guatemala que se extendió desde 1950 hasta 1979 constituyó una respuesta parcialmente efectiva a las principales amenazas que asediaron a la élite empresarial durante el período de vulnerabilidad sistémica de los cincuenta. El desarrollo de nuevas actividades de producción agrícola e industrial bajo un proceso de desarrollo aditivo redujo la vulnerabilidad económica, al disminuir la dependencia de las exportaciones de café y banano. El resultado fue un crecimiento económico relativamente alto y estable, apoyado durante casi todo el período por una política macroeconómica prudente y conservadora controlada por la élite empresarial.

Con este ciclo de reestructuración también se redujo la vulnerabilidad sociopolítica que enfrentaba la élite empresarial. La combinación de la represión del ejército y el creciente control privado de una fuerza laboral urbana y rural cada vez más proletarizada restringió, hasta la segunda mitad de los años setenta, el nivel de organización social. Los comités agrarios, ligas campesinas, sindicatos y movimientos sociales de la revolución desaparecieron casi por completo durante la mayor parte de estas dos décadas.

No obstante, incluso desde la perspectiva de esta élite empresarial, el nuevo modelo no carecía de debilidades. Tal vez el costo más evidente fue el sacrificio para el desarrollo del país que implicó el énfasis horizontal de este ciclo de reestructuración. Aunque ofrecían estabilidad, las nuevas actividades de agroexportación y manufactura carecían del tipo de rentas monopólicas que, según Amsden (2001), desencadenan períodos de transformación económica. Por el contrario, los niveles de inversión, tecnología de producción, innovación, destrezas laborales, modelos organizacionales y complejidad de productos finales de las nuevas actividades eran bajos. Como consecuencia, no se observó un acelerado crecimiento de la productividad laboral, ni un proceso de convergencia con los países desarrollados²⁴.

²³ Dosal (2005) indica que las subsidiarias multinacionales solamente controlaban, bajo condiciones de propiedad, al 5% de las plantas industriales en Guatemala. Sin embargo, estas plantas producían el 31% de las manufacturas totales del país.

²⁴ Como explica Guerra-Borges (1987), “lo que conspiró contra una mejor calidad de industrialización fue la alta rentabilidad de las empresas. Concentrada la inversión en los proyectos de más altas tasas de retorno, en un mercado protegido cuyo tamaño favorecía la formación de monopolios, no hubo estímulos para canalizar capitales hacia proyectos que profundizaran el desarrollo industrial llevándole adelante tanto en sentido horizontal como vertical” (pág. 83). Lo que sucedió fue que “se permitió, e incluso se favoreció, el establecimiento de industrias de ‘toque final’” (pág. 83).

Asimismo, la integración vertical y los encadenamientos hacia adelante y atrás fueron pocos. En su lugar, se favoreció la importación de insumos, bienes intermedios y de capital para expandir esta industria manufacturera. El crecimiento de las importaciones, a su vez, generó presiones en la balanza de pagos. Durante las décadas de 1960 y 1970, los altos precios de las agroexportaciones guatemaltecos permitieron saldar estas crecientes deudas. Sin embargo, a largo plazo este arreglo no resultaría sostenible.

También hay evidencia de que el nuevo modelo incrementó la desigualdad en la distribución de los recursos del país, reduciendo aún más las posibilidades de desarrollo de la mayoría de la población. En cuanto a la tierra, la expansión geográfica de los nuevos cultivos de agroexportación en la costa del Pacífico y luego también en la Franja Transversal del Norte, conllevó la expulsión de millares de familias campesinas y el desplazamiento de la producción de subsistencia. Igualmente, el auge de una industria manufacturera de mayor escala en el área urbana, en especial durante los setenta, contribuyó al exterminio de un número considerable de productores semiindustriales, o artesanales, intensivos en mano de obra. Por ello, solamente una proporción minoritaria de los trabajadores vio los beneficios del crecimiento de este período, mientras que en general, los salarios promedio se estancaron.

Si los resultados de este ciclo de reestructuración en términos de crecimiento y bienestar para la mayoría de la población fueron mixtos, para el desarrollo del capitalismo jerárquico embrionario fueron sin duda alguna exitosos (Schneider, 2013). Durante este período se expandieron rápidamente los grupos económicos diversificados más importantes del país que, controlados por familias, no solo incrementaron su peso dentro de la economía nacional, sino que además agregaron nuevas actividades agroindustriales, industriales, comerciales y financieras a su portafolio, y expandieron sus mercados hacia Centroamérica (Segovia, 2005; Dosal, 2005). Aunque también crecieron algunas industrias controladas por militares, estos nuevos empresarios nunca les disputaron la hegemonía a los emergentes grupos económicos, ni forjaron relaciones cercanas con ellos.

De manera paralela, las nuevas actividades agroexportadoras e industriales generaron oportunidades para numerosas subsidiarias multinacionales. Estas se posicionaron sobre todo como abastecedoras de insumos para las nuevas actividades agroindustriales (Williams, 2014), y como productoras de bienes industriales de consumo básico. Su papel en la economía guatemalteca aumentó durante el período y, al ser en su mayoría de los Estados Unidos, formaron incluso una Cámara Americana de Comercio (AMCHAM) para defender sus intereses, relacionándose solo en algunos casos con los emergentes grupos económicos.

Las características jerárquicas del mercado laboral también se acentuaron durante el período. Por un lado, fueron pocos los esfuerzos por mejorar sustancialmente las calificaciones de la fuerza laboral, lo que redujo aún más los incentivos para invertir en producción de mayor intensidad tecnológica y de capital, y deprimió los ingresos de los trabajadores, contribuyendo a la inequidad del país. Por otro lado, aunque se observó una mayor proletarización de la fuerza laboral, este cambio coexistió con altas tasas de rotación laboral, particularmente en las agroindustrias dependientes de mano de obra temporal y migrante, y con un bajo nivel de sindicalización durante buena parte del período.

La combinación del fortalecimiento de los grupos económicos locales y subsidiarias transnacionales, y del establecimiento de mercados laborales segmentados y de baja calificación, exacerbó las complementariedades jerárquicas de la economía guatemalteca. De esta manera, aumentó la concentración empresarial, al asentarse oligopolios controlados por los grupos económicos o las corporaciones transnacionales, se acrecentó el control vertical que ejercían los líderes de estos grupos sobre sus diversas empresas y fuerzas de trabajo, y fueron pocos los incentivos para negociar mejores condiciones laborales en las nuevas

actividades económicas, pues en un mercado laboral de alta rotación, baja calificación y poca sindicalización, estas podían ser impuestas por los empresarios de forma unilateral.

Sin embargo, hacia fines de la década de 1970 comenzaron a emerger algunas amenazas que, desde el punto de vista de las preferencias de la élite empresarial y el capitalismo jerárquico, denotaban las limitaciones de este ciclo de reestructuración. Primero, el pacto con el ejército, según el cual la élite empresarial mantenía el control de la política económica, mientras la institución militar se enfocaba en la seguridad nacional y la estabilidad política, se rompió. A partir de los setenta, los militares extendieron su control, de manera gradual, hacia el feudo económico, promoviendo una profundización de la estrategia de sustitución de importaciones a que se oponía la élite empresarial. Esta profundización exigía un elevado nivel de gasto público, construcción de infraestructura, y participación de empresas estatales.

Segundo, a partir de 1975, la insatisfacción ciudadana, tanto con los resultados del modelo híbrido agrícola-industrial como con las políticas represivas del Estado, entre otros factores, favorecieron el surgimiento de una nueva ola de movilización popular. Esta ola llegó a incluir no solo la organización sindical y campesina, sino también una insurgencia armada que se convertiría en la mayor amenaza sociopolítica que había enfrentado la élite empresarial desde la revolución de 1944. Por último, una mayor volatilidad económica afectó al país durante la segunda mitad de los setenta. Luego del auge de mediados de la década, los precios de algunos productos de agroexportación, como el azúcar y el algodón, colapsaron. Esta volatilidad solamente se agudizaría durante los años ochenta y pondría en jaque la estabilidad económica que este primer ciclo de reestructuración había logrado.

B. La etapa de transición, 1980–1986

1. La transición: estructura, crecimiento y productividad

El período comprendido entre 1980 y 1986 puso fin al primer ciclo de reestructuración económica en Guatemala (1950-1979) y sentó las bases para un segundo ciclo (1987-2019) (véase el cuadro I.1). Durante estos años de crisis y transición, el país enfrentó las peores condiciones económicas desde la década de 1930 (Dunkerley, 1988). El PIB se contrajo en promedio a una tasa anual del 0,9% durante el período y el PIB per cápita cayó a niveles de 1971 (Dosal, 2005). Más profundo aún fue el colapso de la inversión fija bruta. Esta había comenzado a decaer en 1979 y continuó su derrumbe durante la primera mitad de los ochenta, disminuyendo a una tasa promedio del 7,1% anual (véanse los gráficos I.1 y I.3).

Aunque la crisis tuvo un efecto adverso en casi todas las actividades económicas, el impacto negativo fue mayor en el sector secundario. Los primeros brotes de futuras actividades dinámicas, como la exportación de vestuario y textiles, no impidieron la reducción de la participación de la industria manufacturera dentro del PIB. Como consecuencia, el sector secundario, que también incluye la construcción, pasó de representar el 20,3% del PIB en 1980 al 17,9% en 1986 (véase el cuadro I.5). Por su parte, tanto los sectores primario y terciario incrementaron ligeramente su peso relativo.

Junto con la caída del PIB vino un deterioro de la productividad laboral agregada, a una tasa promedio del 3% anual. De manera consistente con la contracción del sector secundario, la reducción en la productividad laboral fue mayor entre los trabajadores no-agrícolas (urbanos) (-3,1% anual en promedio) que entre los agrícolas (rurales) (-2,7% anual en promedio). Por esta razón, y de manera más general por la incertidumbre económica y política reinante, después de dos décadas de crecimiento demográfico urbano, las proporciones de la PEA rural y urbana se mantuvieron estables durante el período.

Cuadro I.5
Guatemala: estructura económica, 1980-1986
 (En porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Sector primario	24,8	25,0	25,1	25,3	25,6	25,9	25,6
Sector secundario	20,3	20,1	19,5	18,8	18,0	17,7	17,9
Manufacturas	16,7	16,0	15,7	15,9	15,9	15,8	15,9
Construcción	3,2	3,7	3,4	2,6	1,8	1,7	1,7
Sector terciario	54,9	55,0	55,4	55,9	56,4	56,4	56,4

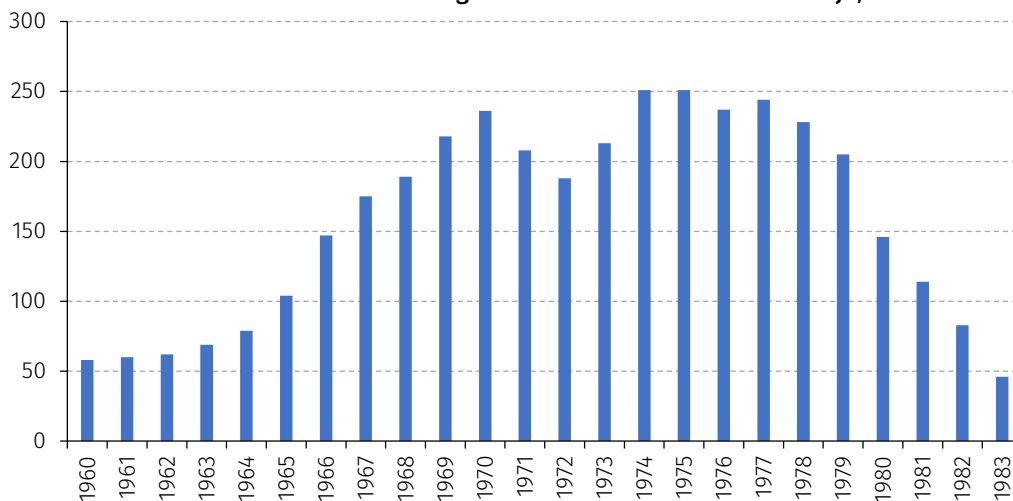
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021*.

2. La crisis de los ochenta: vulnerabilidad sistémica en un capitalismo jerárquico desarrollado

Durante el período 1980-1986 coincidieron dos profundas crisis de naturaleza sociopolítica y económica, que generaron unas condiciones de vulnerabilidad sistémica para la élite empresarial cuyo precedente más reciente se remontaba a la década de 1950. En la crisis sociopolítica jugó un papel central la insurgencia revolucionaria. Su apogeo, con base en un apoyo masivo en el área indígena rural, se produjo a fines de los setenta y principios de los ochenta (Dunkerley, 1988)²⁵, lo que generó una intensa preocupación entre la élite empresarial y ahuyentó la inversión.

De manera simultánea se reorganizó un amplio movimiento social. En el área urbana se sucedieron explosivas manifestaciones en 1978 y 1985 (Dunkerley, 1988), emergieron nuevas organizaciones sindicales (véase el gráfico I.11) y se contabilizaron numerosas huelgas (Levenson-Estrada, 1994; Frundt, 1987). En el área rural, el Comité de Unidad Campesina (CUC) también organizó una serie de huelgas en las actividades de agroexportación. La más trascendental fue la gran huelga de la zafra, que forzó al gobierno a incrementar el salario mínimo agrícola en un 200% a pesar de la oposición de los empresarios agroexportadores (Fuentes, 2014 y 2014b; Dunkerley, 1988).

Gráfico I.11
Guatemala: número de sindicatos registrados en el Ministerio de Trabajo, 1960-1983



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de D. Levenson-Estrada, *Trade Unionists Against Terror: Guatemala City, 1954-1985*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994.

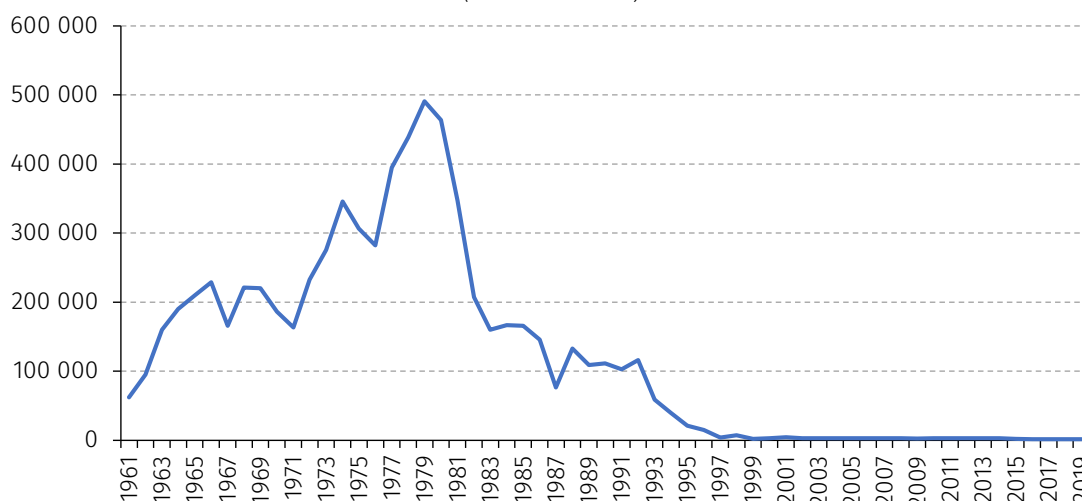
²⁵ En su apogeo en 1980, esta insurgencia llegó a incorporar alrededor de 7.500 militantes con el apoyo de al menos 0,5 millones de campesinos (Brockett, 2019).

La relativa autonomía del Estado, controlado por militares, agregaba una arista más a la sensación de vulnerabilidad sociopolítica de la élite empresarial. Como ya se apuntó, durante los setenta, los gobiernos militares favorecieron una estrategia de desarrollo con mayor participación estatal. Esta estrategia, junto con el drástico incremento en gastos de defensa y la efectiva oposición a cualquier aumento de impuestos, conllevó el abandono de la prioridad empresarial de una política fiscal prudente y conservadora (Guerra-Borges, 1986; Dosal, 2005; Dunkerley, 1988). La élite empresarial vio en estas decisiones del ejército una amenaza a sus prioridades económicas, a su influencia política, y a su ideal, forjado después del trauma que supuso la revolución de 1944, de un Estado exiguo.

A las amenazas sociopolíticas que enfrentaba la élite empresarial se sumó una profunda crisis económica de origen principalmente externo. Esta se inició con una serie de *shocks*, incluidos una recesión mundial que redujo los precios de las agroexportaciones, el alza de las tasas de interés internacionales, la contracción del crédito disponible y los conflictos internos en El Salvador y, especialmente, Nicaragua (Bulmer-Thomas, 1998). Los *shocks* afectaron a las principales actividades económicas del país, deprimieron las exportaciones y, después de años de crecimiento de las importaciones, finalmente provocaron una crisis de la balanza de pagos.

En las industrias del sector primario, la recesión mundial redujo la demanda internacional y los precios del algodón y, especialmente, del café.²⁶ También llevó a los Estados Unidos a recortar sus cuotas de importación de azúcar y carne guatemaltecas. Por el lado de la oferta, la industria algodonera se vio afectada por una serie de plagas. Constrañida no solo por los bajos precios internacionales de su producto, sino también por un uso excesivo de insecticidas²⁷, cuyo costo de importación se había incrementado, la industria fue incapaz de responder a este desafío y prácticamente desapareció (véase el gráfico I.12). A este colapso algodonero se sumaron los obstáculos que enfrentó el sector privado en general para acceder a mercados de crédito. Como resultado, cayeron las exportaciones de casi todos los productos tradicionales (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.12
Guatemala: exportaciones de algodón, 1961-2018
(En 1.000 dólares)

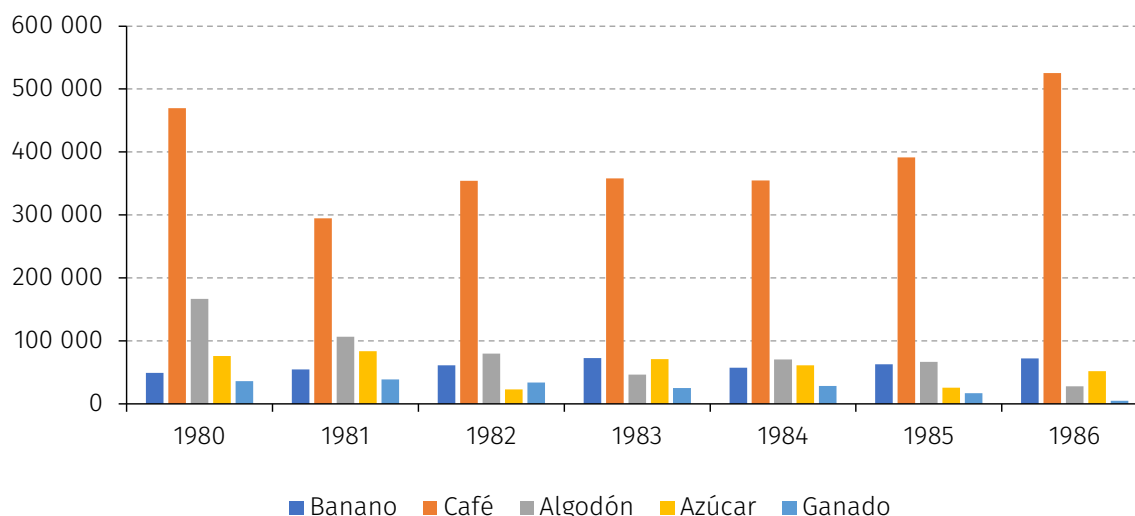


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.

²⁶ Entre 1980 y 1982, el precio del café verde se redujo en casi un 60%. El precio no recuperaría su nivel de 1980 hasta 1986 (cálculos propios con cifras de FAOSTAT, 2021).

²⁷ Como explica Williams (2014), los productores de algodón en Centroamérica utilizaban alrededor de 40 libras de insecticida por hectárea, un número de por sí alto. Pero en Guatemala, el promedio en 1974-1975 era de 70 libras por hectárea.

Gráfico I.13
Guatemala: agroexportaciones tradicionales, 1980-1986
 (En 1.000 dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.

Los problemas económicos también se extendieron al sector secundario. Los conflictos civiles en El Salvador y Nicaragua, así como las crisis económicas del istmo, devastaron a una industria manufacturera altamente dependiente del mercado centroamericano. El valor de las exportaciones guatemaltecas a la región cayó más de un 50%. El descenso fue tan marcado que, incluso en un contexto en que las ventas del país al extranjero estaban cayendo, la industria manufacturera pasó de representar el 29% de las exportaciones totales en 1980 al 20,7% en 1985 (Bulmer-Thomas, 1987). La crisis sociopolítica magnificó el impacto de esta debacle económica. En la región del altiplano, donde sucedieron los principales enfrentamientos del conflicto armado, se debilitó la capacidad productiva. La estrategia de desarrollo del ejército también contribuyó a una crisis fiscal. El elevado gasto bajo los gobiernos militares no se vio compensado por un aumento correspondiente de los ingresos estatales, lo que generó un déficit fiscal insostenible (Guerra Borges 1986; Dosal, 2005).

3. Respuesta de corto plazo: la fase intrasectorial del segundo ciclo de reestructuración económica, década de 1980

Al igual que en la década de 1950, en el álgido contexto de este segundo período de vulnerabilidad sistémica surgió una primera respuesta, de corto plazo, que propició el inicio de un nuevo ciclo de reestructuración. Esta respuesta se concentró en la diversificación intrasectorial hacia otras actividades agrícolas e industriales denominadas no tradicionales. Fue así como, mientras las exportaciones de los productos tradicionales, con la excepción del banano, se estancaban o caían, los cultivos no tradicionales de exportación registraron un rápido crecimiento. Las frutas, flores y vegetales, que ya habían aumentado durante los setenta, se expandieron aceleradamente durante los ochenta (véase el cuadro I.6).

Cuadro I.6
Guatemala: agroexportaciones de Guatemala, 1978 y 1988
 (En millones de quetzales)

	1978	1988	Cambio (en porcentajes)
Tradicionales	709,9	523,2	-186,7 (26)
Café	494,6	350,8	-143,8 (29)
Algodón	122,9	28,9	-94 (76)
Azúcar	37,9	41,0	3,1 (8)
Carne	29,1	19,1	-10 (-34)
Banano	25,4	83,4	58 (228)
No tradicionales	55,7	119,9	64,2 (115)
Fruta (excluye banano)	17,1	35,6	18,5 (108)
Flores	11,4	26,6	15,2 (133)
Vegetales	3,7	26,6	22,9 (619)
Otros ^a	23,5	31,1	7,6 (32)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Buitelaar y J. A. Fuentes, *The Competitiveness of the Small Economies of the Region*, 1994.

^a Incluye semillas de aceite, tabaco.

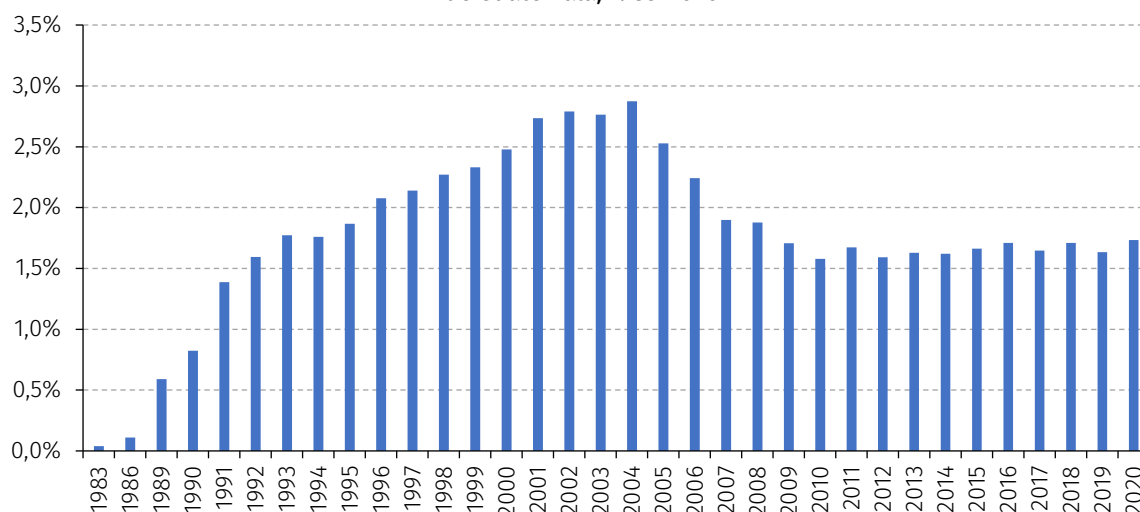
Aunque fueron insuficientes para compensar las pérdidas generadas por la caída de los precios internacionales de los productos tradicionales, estas actividades no tradicionales de agroexportación previnieron una crisis económica en el área rural aún mayor²⁸. Parte de su producción corrió a cargo de pequeños y medianos productores, algunos de ellos organizados en cooperativas. Pero, como indica Brockett (2019), fueron los productores más grandes los que más se beneficiaron, ya que contaban con recursos para sufragar los altos costos de algunos insumos (por ejemplo, pesticidas), asistencia técnica e información de mercados.

Las exportaciones de vestuario y textiles constituyeron el segundo foco de crecimiento e inversión que surgió en el corto plazo durante esta fase de reestructuración intrasectorial. En 1980 dichas exportaciones eran prácticamente inexistentes. No obstante, ya en 1988 representaban casi la mitad de las nuevas exportaciones no tradicionales guatemaltecas. Su tendencia ascendente continuaría sin pausa hasta el fin del Acuerdo Multifibras en 2005 (véase el gráfico I.14). La nueva industria se erigió además como un destino prominente de IED. Por motivos históricos e institucionales, el origen de este capital no era principalmente estadounidense, como en los sesenta y setenta, sino coreano (Pipkin, 2006). Asimismo, en contraste con lo que sucedió durante la época de la sustitución de importaciones, los empresarios guatemaltecos, algunos relacionados con la élite empresarial tradicional, evitaron, en su mayoría, colaborar mediante inversiones conjuntas con estos capitalistas de Asia. Su preferencia fue establecer sus propias plantas de producción.

²⁸ Además de las exportaciones de bienes no tradicionales agrícolas, Guatemala exportó una pequeña cantidad de petróleo y moluscos (Buitelaar y Fuentes, 1994).

Gráfico I.14

Guatemala: proporción de las importaciones estadounidenses de prendas de vestir proveniente de Guatemala, 1983-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United States Trade Representative (USTR), 2021.

Como en los cincuenta, al menos dos factores permitieron el rápido despegue de la producción de bienes de exportación no tradicionales durante los ochenta. Primero, hacia 1980 ya se habían establecido ciertas bases institucionales para la producción de exportaciones no tradicionales. En el sector agrícola, a partir de los setenta, la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y los gobiernos militares habían promovido la producción de nuevas agroexportaciones (por ejemplo, cardamomo, frutas frescas, vegetales congelados) en el altiplano y la Franja Transversal del Norte; fundado un banco para el desarrollo rural (BANDESA); y creado un Centro para la Promoción de Exportaciones. En paralelo, para fomentar las exportaciones no tradicionales industriales y atraer maquiladoras extranjeras, los gobiernos militares habían creado corporaciones de asistencia financiera (por ejemplo, CORFINA), aprobado una ley de promoción de exportaciones, establecido la primera zona de libre comercio (ZOLIC), y colaborado con el gobierno coreano para construir parques industriales (Dosal, 2005; Bulmer-Thomas, 1987; Brockett, 2019; Pipkin, 2006).

El segundo factor que facilitó el desarrollo temprano de la producción de bienes de exportación no tradicionales fueron las economías de alcance que había adquirido la élite empresarial guatemalteca durante el primer ciclo de reestructuración. Al igual que en los años cincuenta, cuando se expandieron desde el café hacia la producción de nuevas agroexportaciones tradicionales (es decir, algodón, azúcar, ganado), estos empresarios podían desplegar en las nuevas actividades las competencias organizacionales, estratégicas y de capital humano adquiridas en etapas previas de diversificación agrícola e industrial. Por ejemplo, algunas de las competencias en la agricultura, que habían permitido que Guatemala se posicionara entre los países con mayor productividad mundial en las industrias del algodón (década de 1970) y azúcar (décadas de 1970 y 1980) (Williams, 2014; Fuentes, 2013), podían reutilizarse en los nuevos cultivos e incluso en la maquila. De igual forma, el conocimiento obtenido mediante la producción de bienes industriales de consumo básico, en una industria de toque final (Guerra-Borges, 1987) orientada hacia el mercado nacional y regional, podía ahora aplicarse a la industria manufacturera de exportación extrarregional.

Sin embargo, dicha diversificación agroexportadora brindaba solamente una solución parcial a las amenazas que habían aflorado durante el período de vulnerabilidad sistémica de los ochenta. Los nuevos productos de exportación no tradicional aún sufrían de la alta volatilidad inherente a los mercados internacionales de productos de baja complejidad. A ello se agregaba la ausencia de solución alguna al creciente problema que, a ojos de la élite empresarial, constituía el poder de un Estado controlado por militares. Por estas razones, esta élite se mantuvo abierta a la posibilidad de una transformación más profunda en el largo plazo.

4. Las bases institucionales de la fase de reestructuración intersectorial del modelo híbrido tripartito

La élite empresarial que enfrentó el período de vulnerabilidad sistémica en los ochenta era distinta a la de los cincuenta. Bajo el modelo híbrido agrícola-industrial habían surgido grupos económicos nacionales con participación en diversas actividades económicas y mayor experiencia en distintos mercados internacionales. Asimismo, en conjunto con un capital multinacional establecido en el sector primario y secundario, principalmente, habían adaptado parte de la fuerza laboral a esquemas de producción agroindustrial e industrial. Una parte significativa de esta fuerza laboral, aunque aún segmentada y con bajo nivel de capacitación, también se había urbanizado, perdiendo el arraigo en la producción campesina de subsistencia. Por ello, se puede afirmar que esta élite empresarial había logrado establecer un capitalismo jerárquico guatemalteco con cierto nivel de desarrollo.

No obstante, este capitalismo jerárquico guatemalteco aún se diferenciaba del tipo ideal de Schneider (2013). Por el lado del capital, los grupos económicos, aunque más diversificados que en los cincuenta, carecían de presencia considerable en algunos de los sectores más lucrativos del capitalismo jerárquico, como los servicios. Tampoco contaban con el grado de transnacionalización que Schneider atribuye a los grupos económicos más desarrollados. Por el lado del trabajo, pese al proceso de urbanización que ocurrió entre 1960 y 1980, la fuerza laboral aún contaba con una alta presencia en labores agrícolas rurales y de subsistencia²⁹. La posibilidad de una reestructuración económica bajo el contexto de vulnerabilidad sistémica generó, en este capitalismo jerárquico desarrollado, un debate similar al de la década de 1950. Por un lado, estaba la opción de profundizar la estrategia de sustitución de importaciones. Se proponía una reformulación del modelo del MCCA que favoreciera una industrialización con mayores niveles de inversión, tecnología e innovación y el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza laboral (Guerra-Borges, 1986).

Sin embargo, Bulmer-Thomas (1998) enumera al menos cuatro obstáculos geopolíticos que, a diferencia de los cincuenta, impidieron que se avanzara sobre esta estrategia: primero, la tensión entre el gobierno sandinista en Nicaragua y el resto de los gobiernos centroamericanos; segundo, las deudas que Nicaragua tenía con sus contrapartes regionales; tercero, la oposición de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, a la reconstitución del Mercado Común Centroamericano; y cuarto, la obstrucción del gobierno de Reagan en los Estados Unidos, que temía que un nuevo proceso de integración se interpretara como un apoyo al régimen sandinista. A estos cuatro obstáculos de Bulmer-Thomas (1998) hay que sumar la renuencia de la élite empresarial guatemalteca, en un sistema de capitalismo jerárquico, de realizar el tipo de inversiones de mayor valor y riesgo necesarias para este desarrollo industrial.

²⁹ No fue sino hasta el nuevo milenio que la PEA rural cayó por debajo del 50% del total. Asimismo, en 1982, el 45% de la población de Guatemala aún residía en hogares con propiedad de tierra (Schweigert, 1993).

Por otro lado, el Gobierno de los Estados Unidos y sus aliados, especialmente en el Banco Mundial y el FMI, preferían una alternativa que, como mínimo, promoviera la reducción del gasto público y aumentara las exportaciones extrarregionales. A esta alternativa se le puede denominar una estrategia neoliberal en ciernes. Eventualmente se expandiría durante la segunda mitad de la década y a lo largo de las décadas de 1990 y 2000, para establecerse como una nueva estrategia de desarrollo, promoviendo la liberalización comercial, la desregulación y un proceso de privatización que ya se debatía en la Guatemala de los ochenta (Palencia, 2002)³⁰.

La estrategia neoliberal en ciernes se enmarcaba en una convicción estadounidense de larga data que asumía que el rápido crecimiento económico, supuesto remedio para la inestabilidad política de la región, dependía de la expansión capitalista bajo el liderazgo de un sector privado diversificado y plenamente integrado a los ciclos comerciales mundiales (Williams, 2014)³¹. Es más, incluso antes de la crisis de los ochenta, la USAID había creado nuevas organizaciones empresariales en Centroamérica que favorecían un modelo de exportación extrarregional. También había promocionado la producción de exportaciones agrícolas no tradicionales, en algunos casos mediante la formación de cooperativas de producción. En Guatemala, estas acciones habían complementado esfuerzos de diversificación iniciados por los gobiernos militares en los setenta.

Bajo las condiciones de vulnerabilidad sistémica de los ochenta, esta estrategia neoliberal en ciernes tomó fuerza, opacando por completo a la estrategia de sustitución de importaciones. Al agudizarse la crisis de la balanza de pagos, los gobiernos militares de Ríos Montt (1982-1983) y Mejía Vítores (1983-1986) se vieron obligados a firmar acuerdos con el FMI. Estos acuerdos impulsaban la apertura comercial y el balance del presupuesto del Estado. Por ejemplo, como explica Bulmer-Thomas (1987), en Guatemala se devaluó la moneda, se aprobó una nueva ley de promoción de exportaciones en 1982 y en 1983 se introdujo un impuesto *ad valorem* (impuesto al valor agregado, IVA), se agregaron créditos fiscales, se redujeron los impuestos de exportación y se añadieron nuevas zonas de libre comercio.

A estos cambios en las regulaciones y prioridades domésticas se sumó la implementación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), establecida por el Gobierno de los Estados Unidos en 1984. La ICC abrió el mercado estadounidense a los productores de la Cuenca, brindando acceso libre de impuestos a una amplia gama de productos. Estableció además esquemas para la promoción de exportaciones no tradicionales, así como incentivos para la IED. En Guatemala, esta nueva oportunidad vino acompañada de un renovado apoyo militar estadounidense y de un incremento en el monto de asistencia económica (Bulmer-Thomas, 1987; Guerra-Borges, 1986).

Con algunas excepciones, la élite empresarial guatemalteca recibió con beneplácito este cambio en la orientación de la política de desarrollo económico. Para la mayoría de los grupos económicos nacionales, la austeridad fiscal, la incipiente apertura comercial y la ICC no involucraban mayor amenaza a sus principales actividades. Más bien generaban nuevas posibilidades de negocios con poco riesgo para diversificar sus portafolios, algo que también interesaba a las corporaciones multinacionales. Eventualmente, oportunidades de inversión y diversificación adicionales se abrirían más allá de las fronteras guatemaltecas, generadas

³⁰ Por ejemplo, según Palencia (2002), en 1985, el partido de extrema derecha Movimiento de Liberación Nacional (MLN) “publica un programa que recoge las principales demandas que los líderes del [Comité del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras] CACIF enarbolan a finales de los setenta y principios de los ochenta: privatizaciones, política monetaria restrictiva, rebajas impositivas y liberalismo económico” (pág. 53).

³¹ Como indica Williams (2014), el reporte de la denominada Comisión Kissinger de 1984 concluyó que, como consecuencia, en parte, de su énfasis en la promoción de la diversificación de las exportaciones, la inversión extranjera directa y otras medidas para desarrollar al sector privado, la Alianza para el Progreso de los sesenta había tenido éxito en la promoción de estabilidad sociopolítica en la región.

tanto por un proceso de integración centroamericano real impulsado por los grupos económicos regionales y las empresas transnacionales (Segovia, 2005), como por la apertura de mercados extrarregionales.

La estrategia neoliberal en ciernes ofrecía a la élite empresaria respuestas a algunas de las amenazas surgidas durante el período de vulnerabilidad sistémica de los ochenta. Por el lado económico establecía una política fiscal prudente. Aunque la élite empresarial se opuso a la creación del IVA, el resto de las reformas coincidían con sus preferencias. Entre estas sobresalía el fin de la rápida expansión del gasto público favorecida por los gobiernos militares. Esta reducción del gasto comenzó con un programa de austeridad en los ochenta. Durante la década de 1990, el programa de privatización de empresas estatales, con apoyo del FMI, aceleró este recorte (Dosal, 2005).

De manera similar, la estrategia neoliberal en ciernes aceleraba el ciclo de reestructuración que se vislumbraba bajo la fase intrasectorial. Este nuevo ciclo prometía reducir aún más la dependencia del país, y de la élite empresarial, de un limitado número de actividades tradicionales, especialmente agropecuarias. En primer lugar, la ICC abría la oportunidad de suplir productos no tradicionales y de manufactura para una población norteamericana de altos ingresos. En segundo lugar, el programa de privatización que ya se debatía en los ochenta, y que finalmente se implementó en los noventa, no solo disminuiría el papel económico del Estado. También le brindaría a la élite empresarial lucrativas oportunidades para diversificar aún más sus actividades hacia un sector terciario cuyas empresas monopólicas suponían un bajo riesgo.

Además de sus beneficios en términos económicos, esta estrategia neoliberal en ciernes ofrecía respuesta a las vulnerabilidades sociopolíticas de los ochenta. Para comenzar, le permitía a la élite empresarial recuperar el control de la política económica que el ejército le había arrebatado en los setenta. Deslegitimados después de un sinnúmero de acusaciones de corrupción y de la debacle económica de los ochenta, los militares no solo accederían a un restablecimiento de la división de labores de gobierno que había imperado en los sesenta. También reconocerían el papel que sus políticas de desarrollo, basadas en una mayor participación estatal, habían jugado en la profunda crisis. Con ello, la visión de un Estado mínimo, favorecido por la élite empresarial, se reestablecería como hegemónica (Schirmer, 2010; Dosal, 2005).

Asimismo, la estrategia neoliberal en ciernes abría la posibilidad de democratizar el sistema político del país. Esta democratización ocurrió al final del período de transición económica, en 1986. En el corto plazo, la transición hacia la democracia contribuyó a la pacificación política interna al ofrecer una alternativa a las armas. Igualmente, dada la debilidad de los partidos políticos y la agresiva autonomía que había exhibido el ejército durante los setenta, la transición democrática le permitió a la élite empresarial mantener su influencia sobre la política económica. Así pues, durante el primer gobierno democrático, bajo la presidencia de Vinicio Cerezo (1986-1990), la élite empresarial tomó el control de los principales organismos de política económica y negoció un plan de reordenamiento económico y social que en buena parte respondía a sus intereses (Dosal, 2005)³².

Por último, se esperaba que la estrategia neoliberal en ciernes contribuyera a estabilizar la situación sociopolítica a largo plazo. Sin duda, el tablero del conflicto armado ya había cambiado en los primeros años de los ochenta. Con una brutal campaña

³² Para la élite empresarial la democratización también acarrearía beneficios económicos. Al mejorar la ignominiosa reputación de Guatemala en el exterior luego de la estrategia contrainsurgente de los setenta y ochenta, y fortalecer el apoyo del gobierno estadounidense, se ofrecía un mecanismo para asegurar su participación en el mercado mundial (Segovia, 2004).

contrainsurgente, plagada de graves abusos de derechos humanos, el ejército había logrado contener la ola de movilización popular y diezmar a las organizaciones insurgentes (Schirmer, 2010). Sin embargo, la emergente estrategia de desarrollo prometía al menos tres mecanismos para mantener esta “paz” y evitar un nuevo alzamiento popular. Primero, en consonancia con la optimista perspectiva estadounidense, se esperaba que las nuevas actividades económicas generaran empleo y nuevas oportunidades de negocio para pequeños productores, contribuyendo así a reducir las demandas sociales (Williams, 2014). Segundo, quedaba claro que, al debilitarse el Estado y enfatizarse la producción de bajo costo para la exportación, los obstáculos para la formación de sindicatos y otras formas de organización laboral y social se intensificarían (Fuentes, 2007).

Tercero, a más largo plazo, el paso de los años demostraría que algunas de las nuevas actividades económicas surgidas bajo esta estrategia neoliberal en ciernes ofrecían la posibilidad de expandir los mecanismos de control laboral. La industria de la maquila de vestuario para la exportación ofrece el ejemplo más evidente, pues imponía sistemas de control laboral técnico (Edwards, 1980), descritos previamente, sobre un amplio segmento de población eminentemente joven, urbana y femenina. Pero incluso la formación de cooperativas para la producción de agroexportaciones no tradicionales, muchas veces con apoyo de la USAID, o el crecimiento acelerado e imprevisto del mercado urbano informal, pueden verse como ejemplos de un proyecto de despolitización social mediante sistemas de control “burocrático”.

Según Edwards (1980), tales mecanismos de control buscan generar en la fuerza laboral una internalización de las jerarquías de poder, promoviendo de esta manera los patrones de comportamiento favorecidos por el capital sin tener que recurrir a medidas coercitivas. En este sentido, al convertirlos en “dueños”, las cooperativas abrían una brecha entre sus miembros y la población trabajadora y campesina, reduciendo así su posibilidad de accionar conjunto. Igualmente, existe cuantiosa evidencia que demuestra que la explosión de la informalidad genera barreras a la acción colectiva que dificultan la movilización política (Schmitz, 1992; Shadlen, 2002 y 2021).

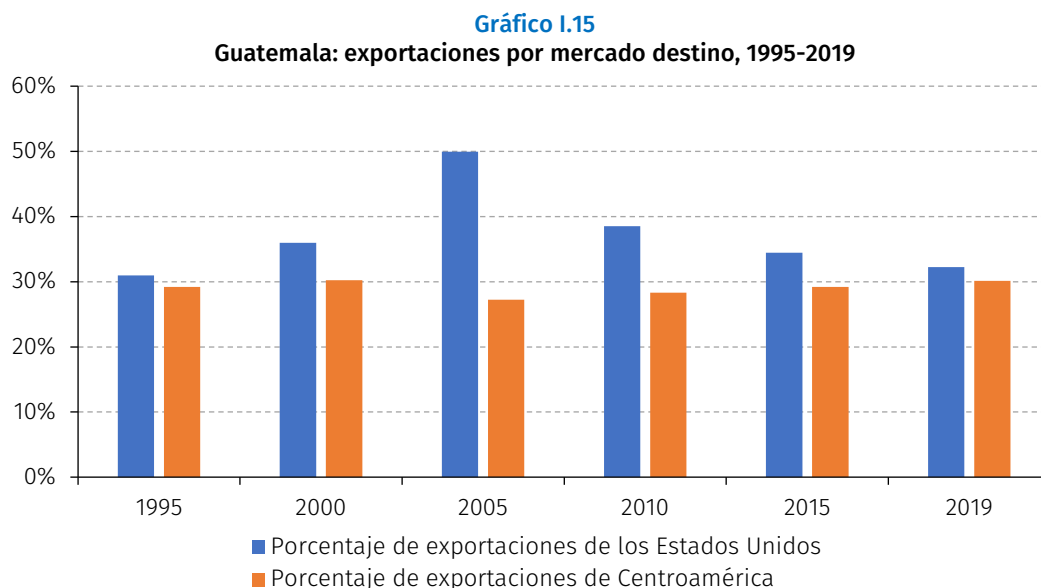
C. El segundo ciclo de reestructuración económica bajo el modelo híbrido tripartito (1987–2019)

1. El modelo híbrido tripartito: estructura, crecimiento y productividad

Con el fin del período de transición y vulnerabilidad sistémica comprendido entre 1980 y 1986 vino el segundo ciclo de reestructuración productiva en Guatemala. Este ciclo se ha extendido desde 1987 hasta el presente y ha reestructurado la economía bajo un modelo híbrido tripartito (agrícola-industrial-de servicios modernos). El nuevo modelo es híbrido porque, nuevamente, se basa en un proceso de desarrollo aditivo (Rosenthal y Cohen, 1983): combina actividades económicas, y grupos empresariales, heredadas del primer ciclo de reestructuración, particularmente agrícolas y de manufacturas, con nuevas actividades desarrolladas durante el ciclo actual. Es tripartito porque incorpora un sector de servicios de alto dinamismo como complemento a la agricultura e industria.

Para conformar este modelo híbrido tripartito se han sucedido dos fases, una de reestructuración intrasectorial y otra intersectorial. A nivel intrasectorial se continúan produciendo el café, el banano y el azúcar, pero el número de bienes de exportación del sector primario y secundario ha aumentado de forma notable. Algunos de los nuevos bienes, como los cultivos no tradicionales y los vestuarios y textiles, se desarrollaron durante la etapa de transición de principios de los ochenta. A estos se han sumado nuevas agroindustrias, como

el aceite de palma africana, y productos relacionados con la extracción y minería, como el oro, para la exportación extrarregional. También se han agregado otras actividades de manufactura, como los medicamentos, para un renovado mercado centroamericano (véase el gráfico I.15). Sin embargo, el dinamismo de estas nuevas actividades manufactureras no ha impedido una tendencia hacia la desindustrialización relativa, al descender la participación del sector secundario dentro del PIB.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Banco de Guatemala (BANGUAT).

Esta desindustrialización relativa se explica en buena parte por el rápido desarrollo de las actividades de servicios durante la fase intersectorial de este segundo ciclo de reestructuración. Esta fase se dinamizó a partir de 1992 con la privatización y desregulación de los servicios básicos, incluyendo electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, transporte, almacenamiento y comunicaciones. En las décadas de 2000 y 2010 ha continuado, con la expansión del turismo y de establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas. Como consecuencia de este rápido crecimiento, los servicios han pasado de representar alrededor de la mitad del PIB en 1987, a casi dos tercios en 2017. Por su parte, la producción de bienes ha experimentado un vertiginoso descenso en su peso en la economía (véanse los cuadros I.7a y I.7b).

Cuadro I.7a
Guatemala: PIB por sector productivo, 1987-2000
(En porcentajes, cuentas año base 1958)

	1987	1990	1995	2000
Bienes	43,6	43,2	40,8	38,5
Sector primario	25,7	25,9	24,1	22,8
Sector secundario	17,9	17,3	16,7	15,6
Manufacturas	15,7	15,1	14,1	13,2
Servicios	56,4	56,8	59,2	61,5
Servicios básicos	9,5	10,5	11,6	13,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base Banco de Guatemala (BANGUAT).

Cuadro I.7b
Guatemala: PIB por sector productivo, 2001-2017
(En porcentajes, cuentas año base 2001)

	2002	2005	2010	2015	2017
Bienes	38,5	37,7	34,9	34,7	34,4
Sector Primario	14,1	14,1	13,2	13,5	13,5
Sector Secundario	24,3	23,6	21,7	21,2	20,9
Manufacturas	19,2	19,3	18,1	17,6	17,6
Servicios	56,5	58,0	63,0	64,1	64,8
Servicios Básicos	8,1	9,8	13,2	13,1	13,4
Servicios financieros, de inmuebles, empresariales	12,9	13,9	14,6	15,7	16,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base Banco de Guatemala (BANGUAT).

El control de las nuevas actividades se ha dividido entre capital nacional, representado especialmente por grandes grupos económicos diversificados, y extranjero. Se han asentado grandes grupos económicos con intereses que se extienden hacia la producción de bienes no tradicionales y una amplia gama de servicios básicos, financieros, inmuebles y empresariales. Entre el capital extranjero existen diferencias. En la producción de vestuario y textiles, el capital coreano continúa con fuerte presencia. Sin embargo, en muchas de las actividades de manufactura y servicios predomina el capital norteamericano, en algunos casos en alianza con los grupos económicos guatemaltecos. Por último, se observa un incremento de capital latinoamericano, especialmente de México, Centroamérica y Colombia, en actividades agropecuarias y de servicios financieros (datos del BANGUAT, 2021).

Además de permitir mayor variación en la fuente de la IED, la reestructuración económica bajo el modelo híbrido tripartito ha posicionado a Guatemala como una de las economías más diversificadas de Centroamérica (véase el cuadro I.8)³³. Solamente El Salvador tiene niveles de diversificación similares. Sin embargo, esta diversificación horizontal no se ha visto complementada por procesos de diversificación e integración vertical con mayor intensidad tecnológica y demanda de mano de obra calificada (Beteta y Moreno-Brid, 2014). Ello ha limitado el crecimiento del valor agregado de sus ventas externas, contribuyendo al estancamiento de las exportaciones como porcentaje del PIB.

Cuadro I.8
Guatemala: comparación de las exportaciones de los países centroamericanos por nivel de diversificación horizontal y complejidad, 2018

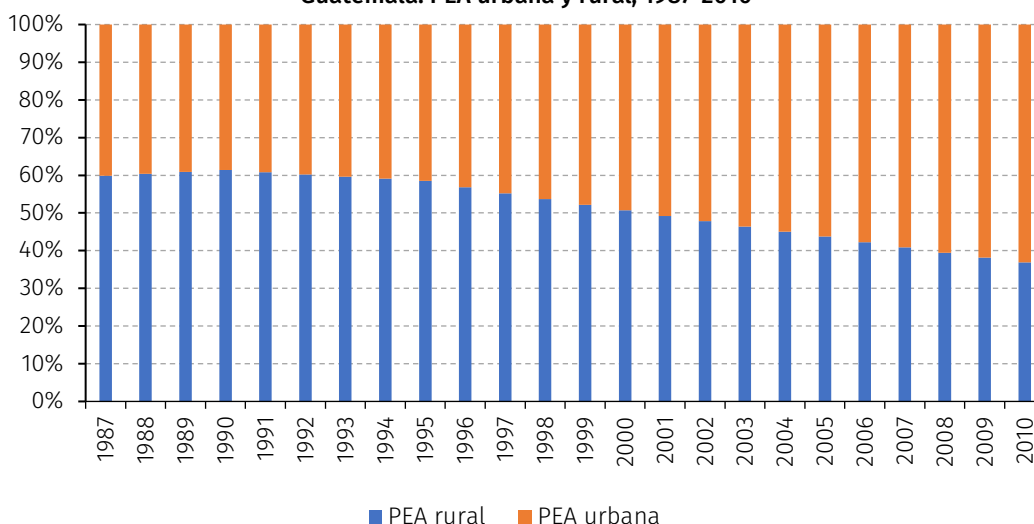
	Puesto en la clasificación mundial en diversificación de exportaciones	Puesto en la clasificación mundial en complejidad de exportaciones
Guatemala	55	82
Costa Rica	67	47
El Salvador	54	53
Honduras	78	98
Nicaragua	85	105

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de *Atlas of Economic Complexity*, Harvard Growth Lab, 2018 [sitio web] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

³³ Guatemala se ubica entre los países más diversificados de América Latina, con un nivel comparable al del Brasil (posición 50 en la clasificación mundial) y México (posición 52), y superior al de la Argentina (posición 57), Chile (posición 75) y Colombia (posición 77) (sobre la base de datos del Atlas of Economic Complexity, Harvard Growth Lab, 2021).

La diversificación carente de complejidad productiva también ha impactado las posibilidades de desarrollo de la población. Para comenzar, la productividad laboral agregada del país creció a una tasa baja entre 1987 y 2017 (véase el gráfico I.6). Más aún, se observa una bifurcación en las tendencias de productividad. Por un lado, como resultado, principalmente, de la modernización de algunas agroindustrias con alta demanda de mano de obra (café, azúcar, banano, palma africana, vegetales y frutas), hay una productividad que crece a una tasa promedio lenta pero estable en las actividades agrícolas (rural)³⁴. Por otro lado, se observa una productividad que desciende en las actividades no-agrícolas (urbana), lastrada por al menos tres factores: la poca demanda de trabajo de las actividades terciarias más dinámicas; el declive como porcentaje del PIB de la industria manufacturera; y los bajos retornos de las actividades de comercio con alta intensidad en mano de obra. La baja productividad en actividades no agrícolas es muy relevante pues, desde 2001, la PEA guatemalteca es mayoritariamente urbana (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16
Guatemala: PEA urbana y rural, 1987-2010

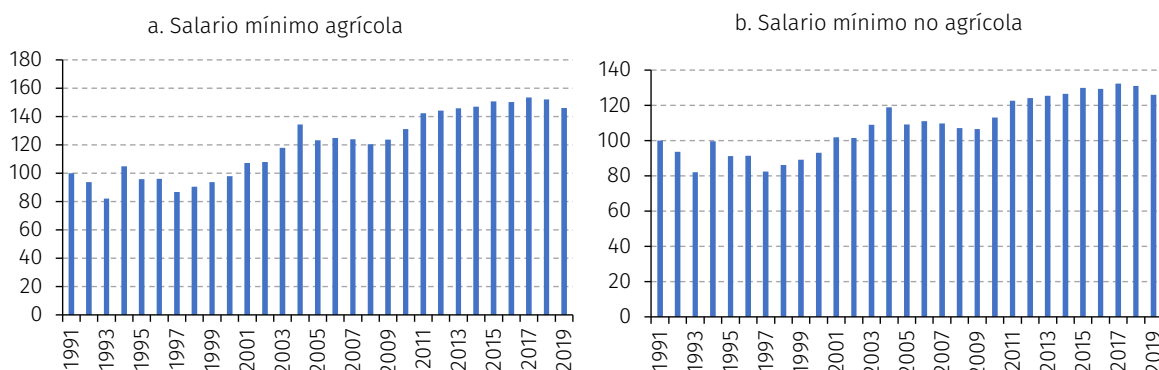


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021*.

La tendencia de los salarios tampoco ha llenado las expectativas más positivas. De acuerdo con datos de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras los salarios reales en la agricultura registraron un crecimiento modesto pero constante, en la industria y el comercio se estancaron o descendieron entre 1987 y 2019 (BANGUAT, 2021). Como resultado, han convergido los salarios en estas distintas actividades. Esta tendencia hacia la convergencia también se refleja en los salarios mínimos: aunque previo a 2009 el salario mínimo no agrícola había excedido al agrícola, después de ese año se equipararon. Como consecuencia, en términos de capacidad de compra, se observa un crecimiento mayor, aunque de ninguna manera sustancial, en el salario mínimo agrícola (véanse los gráficos I.17a y I.17b).

³⁴ Sin embargo, en el sector agrícola conviven dos actividades con comportamientos opuestos. Por un lado, desde los sesenta se han observado incrementos sobresalientes en la productividad de las actividades de agroexportación. Por otro lado, la productividad de las actividades agrícolas de subsistencia se ha estancado (Schweigert, 1993).

Gráfico I.17
Guatemala: salario mínimo agrícola y no agrícola, 1991-2019
 (Año base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), 2021 [sitio web] <https://www.mintrabajo.gob.gt/>; A. J. Fuentes, "A Light in the Dark: Labor Reform in Guatemala during the FRG Administration, 2000-2004", thesis, Massachusetts Institute of Technology.

Con la reestructuración económica también ha aumentado vertiginosamente el valor de las importaciones: creció una tasa promedio anual del 11,6% entre 1987 y 2008, y del 4% entre 2010 y 2017. Las industrias extractivas y del petróleo y sus derivados sobresalen como el principal motor de este aumento, pues entre 1994 y 2019 pasaron de representar el 15% de las importaciones totales del país, a casi un 25%. Asimismo, se observa un incremento de los insumos importados utilizados para las exportaciones (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

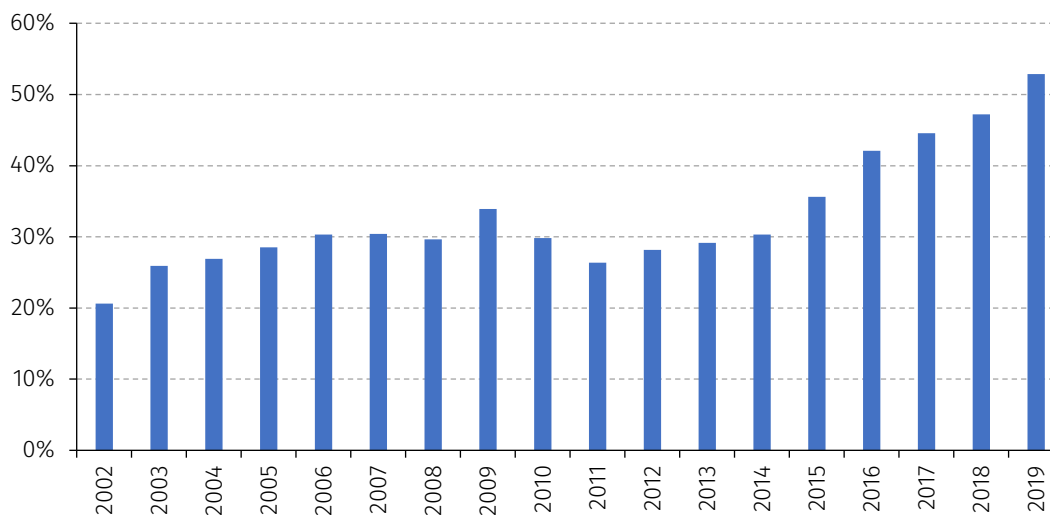
Para financiar estas importaciones, y dado que las exportaciones no crecen como porcentaje del PIB, ha sido fundamental el papel de los flujos de remesas de migrantes en los Estados Unidos, especialmente a partir del año 2000. Actualmente, las remesas cubren más de la mitad de la factura de importación (véase el gráfico I.18). El papel indispensable que juegan las remesas en la economía nacional no solamente revela las limitaciones, en términos de divisas de exportaciones, del modelo híbrido tripartito. Por cuanto se basa en la expulsión de buena parte de la población hacia otro país, el crecimiento de las remesas también demuestra las pocas oportunidades de desarrollo que ofrece este nuevo modelo para muchos guatemaltecos.

No produce sorpresa constatar, pues, que en términos macroeconómicos, este segundo ciclo de reestructuración ha conllevado resultados mixtos. Por un lado, ha generado una tasa de crecimiento menor que en el primer ciclo de reestructuración. El PIB como la inversión fija bruta (IFB) aumentaron a tasas anuales más bien modestas, especialmente si se comparan tanto con la experiencia guatemalteca de los sesenta y setenta (véanse los gráficos I.1 y I.3), como con la de algunos de los países del istmo (Costa Rica, Panamá) en las décadas de 1990 y 2000. Sin embargo, por otro lado, y de manera un tanto paradójica en el contexto de la apertura neoliberal, este segundo ciclo de reestructuración también ha promovido mayor estabilidad económica³⁵. A pesar de una serie de crisis internacionales durante el período, incluyendo las crisis del café de 1993 y 2000, la Crisis del Tequila en 1994 y la Gran Recesión de 2008-2009, la tasa de crecimiento del PIB únicamente se ubicó por debajo del 2% anual en un año (2009)³⁶.

³⁵ Es paradójica pues, como sugiere Rodrik (2006), el período neoliberal en gran parte del mundo ha venido asociado con mayor volatilidad económica.

³⁶ A manera de comparación, entre 1950 y 1979, la tasa de crecimiento del PIB cayó por debajo del 2% en 1951, 1954 y 1975, y superó el 5,5% en 1956, 1957, 1963, 1968, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1976 y 1977.

Gráfico I.18
Guatemala: valor remesas/valor importaciones, 2002-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Banco de Guatemala (BANGUAT), 2021.

2. Respuesta de largo plazo: la fase intersectorial del segundo ciclo de reestructuración económica, y la conformación del modelo híbrido tripartito, décadas de 1990–2010

Este segundo ciclo de reestructuración económica, mediante el cual se estableció el modelo híbrido tripartito, coincidió con la transición hacia la democracia. En esta transición, el ejército y la élite empresarial rompieron, de manera definitiva, con la relación simbiótica que los había unido durante buena parte del primer ciclo de reestructuración (Fuentes, 2007). Ello, a su vez, devino en un apoyo de la mayoría de los miembros de la élite empresarial a la transición a la democracia en 1986. La élite veía en la democracia un mecanismo de pacificación, reconstitución del Estado y restauración de la imagen internacional del país. Como se apuntó previamente, en conjunto con nuevos sistemas de control laboral y de la organización política y social, la democracia formal le permitía a esta élite rebajar las tensiones políticas que amenazaban sus actividades empresariales, retomar el control de la política económica y, en general, limitar su vulnerabilidad sociopolítica (Segovia, 2005)³⁷.

La mayoría de estas expectativas de la élite empresarial se han cumplido. Desde mediados de los ochenta, y con contadas excepciones durante los gobiernos de Portillo (2000-2004) y, hasta cierto punto, Colom (2008-2012), esta élite ha definido la política económica del país. Incluso durante los gobiernos en los que no tuvo incidencia directa, ha utilizado los mecanismos del sistema democrático —tales como las Cortes y el presidente, o su participación en diversas instancias de inspiración corporativista (por ejemplo, Junta Monetaria, Comisión del Salario Mínimo) establecidas en la Constitución de 1985— para vetar o diluir propuestas a que se opone y promover iniciativas que favorece.

El poder de la oposición que ha enfrentado la élite empresarial durante este segundo ciclo de reestructuración en poco se asemeja a los masivos movimientos sociales e insurgentes de fines de los setenta y ochenta, o incluso a la autonomía del ejército durante los años de conflicto. Durante los gobiernos de Portillo y Colom —los únicos en los que ha enfrentado algunos

³⁷ Nótese la mayor reticencia de esta élite con relación a unos Acuerdos de Paz en 1996 que amenazaban su poder político y económico (Segovia, 2004; Dosal, 2005).

obstáculos— las diferencias se dieron principalmente con grupos empresariales emergentes, representados por distintos partidos políticos (Fuentes, 2007). El ejército, por su parte, ha reducido su papel político desde el retorno a la democracia (Dosal, 1995; Segovia, 2004).

Igualmente, la influencia de la organización social ha sido limitada. Por una parte, el movimiento sindical se mantiene pequeño y atomizado, lastrado por un débil apoyo estatal y una flexibilización de jure y de facto de la regulación laboral. Carece de “un cuerpo de líderes profesionales, educados y motivados similar al que existía antes de la represión del ejército durante los años más cruentos de la guerra civil” (Pipkin, 2006, pág. 19) y se ha mostrado incapaz de organizar a los trabajadores de las industrias más dinámicas (por ejemplo, vestuario y textiles, servicios básicos). Más aún, el torrente migratorio hacia los Estados Unidos a partir del año 2000 ha erosionado las posibilidades de mayor movilización en torno a demandas socioeconómicas. Por otra parte, existe una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, ambientalistas, de derechos humanos, campesinas, de migrantes, de empresarios) enfocadas en distintos temas. Sin embargo, con la posible excepción de las multitudinarias manifestaciones anticorrupción de 2015 (Open Society Justice Initiative, 2016), estas organizaciones carecen de mayor músculo político.

Por estas razones, Segovia (2005) concluye que, con el “debilitamiento general de otros actores sociales y políticos que en un sistema democrático sirven de contrapeso al poder empresarial (como es el caso del Estado, las clases medias y los sectores laborales y sindicales) y con el ascenso al poder de gobiernos empresariales y proempresariales”, se observa “un cambio en la correlación de fuerzas políticas a favor de los grupos de poder económico y de las empresas transnacionales” (pág. 128). Es decir, se ha consolidado el capitalismo jerárquico con esta élite empresarial en la cima.

El fortalecimiento de la élite empresarial ha ido de la mano con la evolución desde una estrategia neoliberal en ciernes, a una plenamente establecida. Tal evolución contó con el apoyo de esta élite y del gobierno de Estados y las instituciones financieras internacionales. Se construyó a partir de una serie de reformas institucionales elaboradas por los gobiernos democráticos entre los ochenta y noventa. En este sentido, durante el primer gobierno democrático, presidido por Vinicio Cerezo (1986-1991), se aprobaron la Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad de Exportación de la Maquila³⁸ y la Ley de Zonas Francas, que mediante se ofrecían una serie de incentivos y beneficios económicos a productores industriales de exportación, particularmente de maquila. Además, se redujeron aranceles y otras barreras comerciales, se pasó de un tipo de cambio fijo, y de paridad con el dólar, a uno flexible, se liberaron las tasas de interés y se adoptó un programa de austeridad fiscal. Los cambios continuaron durante el gobierno de Serrano (1991-1993), cuando se mantuvo el programa de austeridad, se eliminaron los controles a los precios de la canasta básica y se firmó el ingreso de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Asimismo, durante el gobierno de Serrano se tomaron las primeras medidas de privatización, liberalización y desregulación (Palencia, 2002). Estas medidas, que continuarían durante los gobiernos de Ramiro de León (1993-1996) y, especialmente, Arzú (1996-2000), favorecían la liberalización de los precios de algunos servicios públicos, la eliminación de restricciones a la inversión extranjera, la promoción de la participación privada en infraestructura y los servicios de salud y educación, y la liberalización la banca y el sistema financiero (Palencia, 2002). En este último rubro, fueron fundamentales la Ley de Bancos y la Ley del Banco de Guatemala. Las medidas adoptadas durante los noventa también se orientaban a privatizar empresas estatales. Se privatizaron, cerraron o desregularon empresas públicas relacionadas con servicios de energía (INDE, EEGSA), transporte (FEGUA, AVIACIÓN

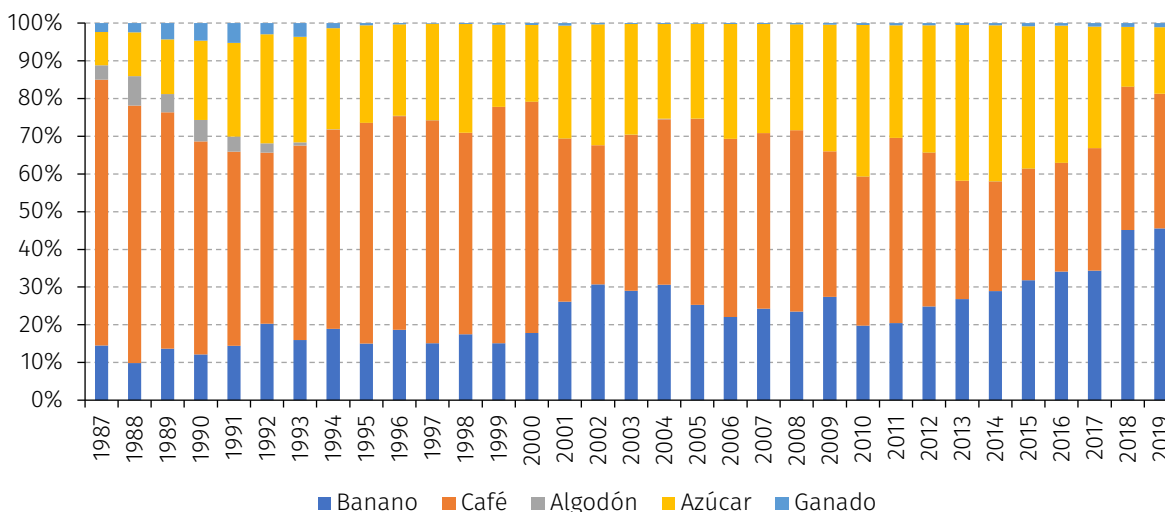
³⁸ Como explica Pipkin (2006), esta ley se inspiraba en la experiencia de México.

CIVIL, AVIATECA, FLOMERCA), extensión agrícola (INDECA), finanzas (CORFINA, BANTRAB, BANDESA) y comunicaciones (GUATEL, CORREOS), entre otras (Palencia, 2002; Bull, 2004). Dichas reformas no solo redujeron el papel económico del Estado, sino que también crearon una serie de nuevas oportunidades empresariales.

Con estas y otras reformas institucionales promovidas bajo la estrategia de desarrollo neoliberal se sentaron las bases institucionales del modelo híbrido tripartito. Las características estructurales de este nuevo modelo comenzaron a evidenciarse a partir de mediados de los ochenta y a lo largo de los noventa. Como se apuntó previamente, durante el gobierno de Cerezo algunos de los nuevos bienes de exportación no tradicionales, promovidos como parte de la fase intrasectorial de diversificación, rindieron sus frutos iniciales. Por ejemplo, aunque el país experimentó una desindustrialización relativa a partir de los ochenta, en 1989 las exportaciones no tradicionales, propulsadas por las ventas de vestuario y textiles, crecieron un 29%. Esta explosiva expansión contribuyó a un crecimiento del 9,7% de las exportaciones totales en ese año (Dosal, 2005).

El crecimiento de estas exportaciones no tradicionales continuó durante los noventa, con los Estados Unidos, aún bajo el marco de la ICC como principal destino. Su tendencia ascendente contribuyó a la diversificación horizontal, y absorbieron parte de una creciente fuerza laboral (Pipkin, 2006) y llegaron a representar cerca de un tercio del valor de las exportaciones de bienes a finales de la década (FAOSTAT, 2021). Su dinamismo les permitió opacar a los productos de agroexportación tradicionales que, afectados por el colapso de las exportaciones de carne y, sobre todo, algodón, pasaron de representar la mitad de las exportaciones del país a fines de la década de 1980, a alrededor de un tercio en el año 2000 (véase el gráfico I.19).

Gráfico I.19
Guatemala: composición de las exportaciones tradicionales, 1987-2019



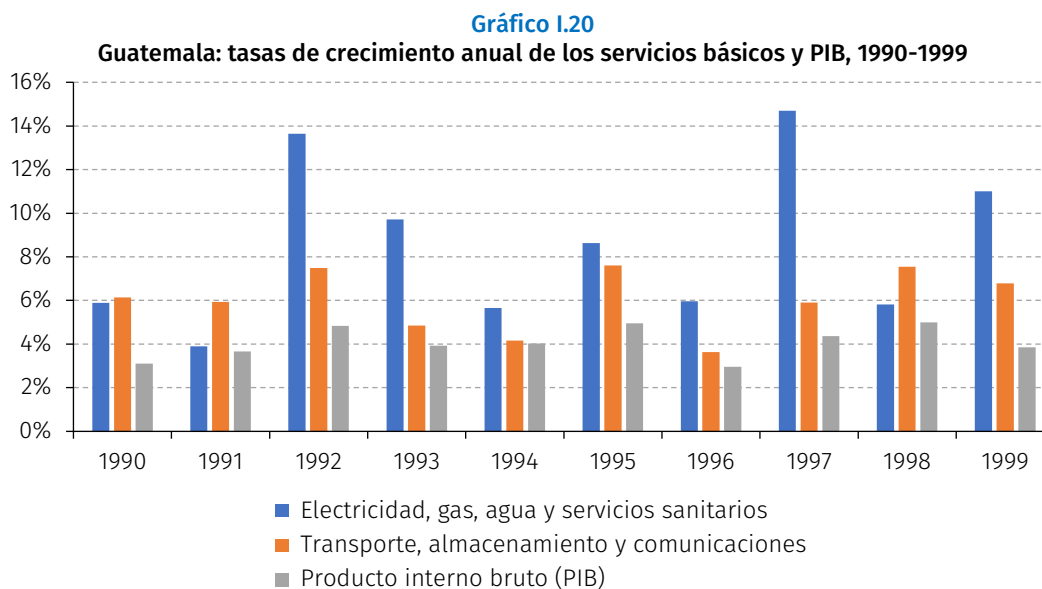
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT, 2021 [base de datos en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.

Si bien durante los noventa, las exportaciones extrarregionales tradicionales y no tradicionales supusieron aproximadamente dos tercios del valor total de las ventas al exterior, el tercio restante lo absorbió un renaciente mercado centroamericano. Con un enfoque cada vez más orientado hacia las exportaciones extrarregionales de manufacturas, este mercado también se posicionó como un puente hacia afuera. Su reorientación ha sido especialmente

beneficiosa para un creciente número de grupos económicos, así como para subsidiarias de corporaciones multinacionales con presencia regional (Segovia, 2005; Bulmer-Thomas, 1998). Para las subsidiarias, esta regionalización ha ofrecido acceso a industrias monopólicas (especialmente las privatizadas), un mercado creciente para sus productos y servicios, y una plataforma exportadora con atractiva ubicación geográfica.

Por su parte, los grupos económicos guatemaltecos, que junto con los salvadoreños son los más grandes de la región, han aprovechado la reorientación del mercado centroamericano para transnacionalizarse. Estos grupos han desplazado su principal espacio de operación desde la economía nacional a la regional. Algunos también han invertido en los Estados Unidos, México, Panamá, el Caribe y América del Sur (Segovia, 2005). La transnacionalización les ha permitido modernizarse y diversificarse, pues sus ejes de acumulación ya no son solamente el comercio, la agroexportación tradicional y la industria para consumo doméstico.

Ahora también tienen intereses económicos altamente rentables en diversos servicios (financieros transporte, turismo), producción de vestuario y textiles, agroexportaciones no tradicionales y construcción, en algunos casos mediante alianzas con corporaciones multinacionales (Segovia, 2005; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). Esta modernización y diversificación de las subsidiarias multinacionales y los grupos económicos nacionales sugiere que ambos actores fueron protagonistas tanto en el proceso de desarrollo de los nuevos bienes de exportación, como en el de los altamente dinámicos servicios básicos. En la década de 1990 el desempeño de dichos servicios superó ampliamente y sin excepción al de la economía nacional (véase el gráfico I.20).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Banco de Guatemala (BANGUAT), 2021.

Y aunque las tasas más altas de crecimiento se concentraron en los servicios sanitarios, de electricidad, gas y agua, los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones también registraron un auge. Algunas de estas actividades de servicios se desarrollaron como consecuencia de las reformas de privatización. Varias de las empresas públicas pasaron a manos de subsidiarias multinacionales (por ejemplo, EEGSA, CORREOS), entre ellas Ibedrola, Electricidade de Portugal (EDP), Tampa Energy y Unión Fenosa (Prensa Libre). La privatización de otras empresas públicas también incluyó a capital nacional (por ejemplo, GUATEL, BANDESA, BANTRAB) (Bull, 2004).

En algunas de estas actividades de servicios se permitió además nueva inversión privada y competencia a través de reformas de desregulación. Los principales ejemplos incluyen la generación de energía, con el auge de algunas fuentes renovables (por ejemplo, hidroeléctrica y biomasa) después de la aprobación de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable (2003); la construcción de obras de infraestructura, incluyendo caminos y carreteras; y la expansión de la red de telecomunicaciones, especialmente de telefonía celular. Estas oportunidades también beneficiaron a varios grupos nacionales, como Multi Inversiones y Pantaleón (véase el cuadro I.9), así como subsidiarias de empresas translatinas (por ejemplo, TELMEX) y multinacionales (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Segovia, 2005).

Cuadro I.9
Guatemala: actividades de los principales grupos económicos

Grupo económico	Actividades
Agroamérica	Agricultura, transporte y logística, hoteles y restaurantes, servicios de entretenimiento
Botrán	Agricultura, manufactura de alimentos y bebidas, servicios inmobiliarios y construcción
Cabcorp	Manufactura de alimentos y bebidas, finanzas, hoteles y restaurantes, servicios inmobiliarios
Campollo	Agricultura, minería-explotación de petróleo, finanzas
Castillo	Manufactura de alimentos y bebidas, finanzas, hoteles y restaurantes, transporte y logística, comercio, servicios inmobiliarios
Gutiérrez	Agroindustria, manufactura de alimentos y bebidas, manufactura de plásticos, finanzas, comercio, hoteles y restaurantes, medios de comunicación, telecomunicaciones, generación eléctrica, construcción y servicios inmobiliarios
Pantaleón	Agricultura, finanzas, servicios inmobiliarios, manufactura de alimentos y bebidas, generación eléctrica
La Fragua	Comercio, construcción y servicios inmobiliarios, finanzas
El Progreso/Cobán	Comercio, industria manufacturera, construcción y servicios inmobiliarios
Financiero de Occidente	Agricultura, finanzas, industria manufacturera
Solid	Agricultura, silvicultura, industria manufacturera, comercio, servicios inmobiliarios

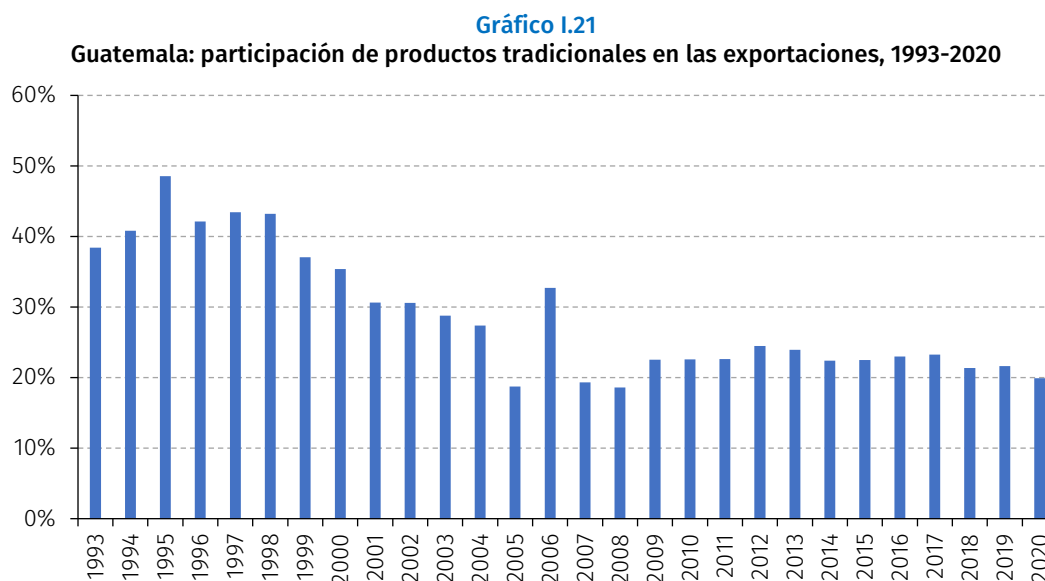
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Segovia, Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región, San José, Fundación Friedrich Ebert, 2005; B. Bull, "The role of local economic groups in telecommunication privatization in Central America", *Journal of Developing Societies*, 20(3-4), 2004; Bull, B., F. Castellacci y Kasahara (2014), *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, Springer.

Si bien estas actividades contribuyeron al crecimiento económico durante la década de 1990, también se debe reconocer que su aporte a la generación de empleo no fue la esperada. Por el contrario, al ser actividades relativamente intensivas en capital, su demanda de mano de obra ha sido baja. En todo caso, han sido la producción agrícola de subsistencia y el comercio urbano y rural las actividades que se mantienen como las principales fuentes de empleo para una creciente población urbana y rural, especialmente en un contexto de desindustrialización relativa (PNUD, 2008). En ambas actividades predominan condiciones de trabajo informal³⁹ y ambas reflejan un nulo dinamismo en sus tasas de crecimiento económico, productividad y salarios.

³⁹ De acuerdo con el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008*, alrededor del 70% de la población ocupada guatemalteca labora en condiciones de informalidad (PNUD, 2008).

Con la transición desde la década de 1990 a la de 2000, el enfoque de las reformas institucionales neoliberales se reorientó desde la privatización, promoción de nuevos productos, liberalización y desregulación hacia la apertura del comercio exterior. Se firmaron una serie de tratados de libre comercio con la República Dominicana (1998), Chile (1999), Panamá (2002), la Provincia China de Taiwán (2005), Colombia (2007), México (2011) y el Reino Unido (2019). También se llegó a un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2012) y se establecieron acuerdos comerciales preferenciales con Belice (2006) y el Ecuador (2011) (OEA, 2021). Empero, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA), aprobado en 2004, es el que ha recibido mayor atención. Este Tratado sustituyó a la ICC y ofrece una serie de beneficios para las exportaciones centroamericanas.

Sin embargo, a pesar de estos cambios en la orientación de la política económica, algunas de las tendencias de reestructuración iniciadas en los noventa continuaron durante las décadas de 2000 y 2010, profundizando así el modelo híbrido tripartito. Entre ellas destaca el paulatino declive del peso de las exportaciones tradicionales (véase el gráfico I.21). Resulta notable constatar que, mientras que el café por sí solo representaba más del 80% de las exportaciones en 1950 (Bulmer-Thomas, 1987), la suma de las exportaciones de café, azúcar y banano no ha superado el 25% desde 2007 (UN Comtrade, 2021)⁴⁰.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de International Trade Statistics Database (UN Comtrade), 2021.

El declive del peso de las exportaciones tradicionales también ha ocurrido en el contexto de transformaciones al interior de algunas de sus actividades. Tal es el caso del café, cuyos cambios comenzaron con las crisis internacionales de 1993 y 2001 que devastaron a los cafetaleros tradicionales. Luego de las crisis, el perfil de los productores guatemaltecos, y la calidad de su café, cambió drásticamente. Según Fischer y Víctor (2014), en las décadas de 1990 y 2000 miles de pequeños y medianos productores, en su gran mayoría indígenas, muchos de ellos organizados en cooperativas, reemplazaron a las grandes plantaciones de café. Asimismo, en lugar del café arábica de baja calidad de antaño, Guatemala ahora exporta un café diferenciado, de altura y con mayores precios internacionales.

⁴⁰ A mediados de la década de 2000 se incrementaron significativamente los precios internacionales de estos productos tradicionales de exportación. Sin embargo, ello no impidió el deterioro de su importancia relativa en las exportaciones guatemaltecas.

Una segunda tendencia de los noventa que se mantuvo durante las décadas de 2000 y 2010 fue el crecimiento de los productos no tradicionales, aunque a un ritmo menor. Tanto los productos agrícolas (por ejemplo, vegetales, fruta y flores) como la maquila mantuvieron una tasa de crecimiento anual promedio ligeramente mayor al de las exportaciones totales. Por ello, hacia fines de la década de 2010 representaban más del 30% de las exportaciones del país. Aunque la exportación de vestuario y textiles experimentó una caída abrupta después de 2005 debido al fin del Acuerdo Multifibras, a partir de 2012 ha recuperado cierto dinamismo.

Una tercera tendencia constante durante las décadas de 2000 y 2010 es la exportación de manufacturas hacia el mercado centroamericano. Beteta y Moreno-Brid (2014) reconocen que, aunque aumentó su participación en las exportaciones intrarregionales de tecnología intermedia entre 1990 y 2011⁴¹, el país mantiene un alto nivel de diversificación. Es decir, en sus ventas al istmo, Guatemala “no tiene un área evidente de especialización, sino que la composición de su canasta de exportaciones más bien varía con relación a los distintos mercados: vende productos con base en recursos naturales a Costa Rica y Honduras, bienes de tecnología intermedia a El Salvador y bienes de grado tecnológico bajo a Nicaragua” (Beteta y Moreno Brid, 2014, pág. 133). Guatemala compite además en la exportación de medicamentos con El Salvador y Costa Rica.

Por último, la cuarta tendencia que se ha extendido durante la década de 2000 y 2010 es la desindustrialización relativa de la economía guatemalteca. A pesar del crecimiento de las exportaciones de vestuario y textiles, y de otras manufacturas a Centroamérica, es evidente que el descenso de la participación dentro del PIB de la industria manufacturera ha subsistido. Hacia principios de la década de 2020, el sector secundario representa poco más del 20% del total.

Mientras estas cuatro tendencias han continuado durante las décadas de 2000 y 2010, también se observan al menos tres cambios estructurales relevantes, en parte como resultado de las reformas de los noventa y la década de 2000. Los tres cambios han apuntalado las principales características del modelo híbrido tripartito. Primero, se han dinamizado nuevas actividades en el sector servicios, que muchas se mantienen bajo el control de la élite empresarial (véase el cuadro I.9). Entre estas destacan el turismo y los servicios financieros, de inmuebles y empresariales. El turismo, que ofrece mayor intensidad en mano de obra que otras actividades de servicios, siempre había contado con cierta participación en la economía nacional. Sin embargo, su crecimiento explotó después de la firma de la paz en 1996, llegando a atraer más de 2 millones de viajeros en 2013 y contribuyendo casi al 9% del PIB (Devine, 2016).

En el caso de los servicios financieros, de inmuebles y empresariales, fue la industria de la banca, bajo control en buena parte de los grupos económicos nacionales y subsidiarias multinacionales, la que se expandió agresivamente después de la liberalización financiera y las reformas a la Ley de Bancos y la Ley del Banco de Guatemala, entre otras (Palencia, 2002). Su crecimiento incrementó de manera considerable el acceso a capital de los grupos empresariales diversificados. A la par de la banca también creció la industria de bienes inmuebles (viviendas y edificios no residenciales), con muchas empresas igualmente asociadas con estos grupos económicos.

El segundo cambio surgido durante las décadas de 2000 y 2010 se relaciona con la adición de nuevos bienes de exportación, que se beneficiaron de la apertura de nuevos mercados. Entre estos destaca la palma africana, cuyo aceite se coloca ahora uno de los productos de exportación más rentables y que pasó de representar alrededor del 1% de las

⁴¹ En 2011, los cinco principales productos de exportación de Guatemala a Centroamérica eran medicinas, láminas de hierro y acero, gasolina, agua mineral, e insecticidas/raticidas/fungicidas. En conjunto, estos cinco productos representaban el 16,8% de las exportaciones guatemaltecas a la región (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

exportaciones en 2000 al 4% en 2017 (véase el cuadro I.10), triplicando su área de cultivo (Dürr, 2017). Además, ha florecido la exportación de productos de minería, tales como los metales preciosos y oro. Estas exportaciones mineras han llegado a representar más del 6% del total de ventas al exterior (UN Comtrade, 2021).

Cuadro I.10
Guatemala: exportaciones de aceite de palma africana, 1993-2018

	Valor de las exportaciones (en dólares)	Participación en las exportaciones totales (en porcentajes)
1993	177 837	0
1998	9 771 199	0
2003	28 326 197	1
2008	166 184 886	2
2013	269 807 063	3
2018	448 255 004	4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UN Comtrade, Base de Datos de Estadísticas de Comercio Internacional, 2021 [base de datos en línea] <https://comtrade.un.org/>.

Pese a que la explotación de la palma africana y la minería han contribuido a la diversificación de la economía del país, ambas actividades también reflejan limitaciones considerables. Entre estas resalta la alta concentración de la propiedad. Por ejemplo, en el caso de la palma africana, solamente ocho grandes empresas, algunas con capital extranjero, controlan la industria (Dürr, 2017). A esta concentración de la propiedad hay que agregar la conflictividad relacionada con el acceso a los recursos naturales (Dürr, 2017; Dougherty, 2011). Tal ha sido el caso en la industria minera, donde ejemplos como el de la Mina Marlin se han vuelto paradigmáticos (Dougherty, 2011). Finalmente, la intensificación de estas actividades conlleva profundos daños ambientales.

El último cambio estructural relevante se refiere al crecimiento de la migración hacia los Estados Unidos. Este patrón migratorio también pone de manifiesto las limitaciones sociales y de desarrollo de la estrategia neoliberal y del modelo híbrido tripartito. Si durante el primer ciclo de reestructuración, bajo el modelo híbrido agrícola-industrial, la expulsión de la población en situación de pobreza era desde las áreas más fértiles del área rural hacia las ciudades o la frontera agrícola, en este segundo ciclo se acelera la expulsión hacia afuera del país. La migración hacia el extranjero, que había existido desde los años del conflicto armado interno, registró un incremento sin precedentes a partir del año 2000. Actualmente, cerca de 1,3 millones de guatemaltecos residen en los Estados Unidos (Obinna, 2019).

Paradójicamente, este proceso de expulsión, que ha afectado a casi el 10% de la población del país, contiene dos ventajas para la élite empresarial. Primero, se puede discernir que, al remover a posibles agentes de movilización social con aspiraciones económicas insatisfechas, la partida de este contingente poblacional a otro país sirve como válvula de escape y reduce las tensiones sociopolíticas. Segundo, con el creciente flujo migratorio han aumentado también las remesas que los migrantes envían al país. La tasa de crecimiento anual promedio de estas remesas ha superado con creces a la de la economía nacional y de las exportaciones (véase el cuadro I.11). Las remesas se han posicionado, de esta manera, como una fuente indispensable de divisas para sostener al modelo híbrido tripartito, sufragar un creciente consumo doméstico y reducir la restricción externa (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

Cuadro I.11
Guatemala: comparación de las tasas de crecimiento de las remesas, el PIB y las exportaciones totales,
2003-2017
 (En porcentajes)

	Tasas de crecimiento anual promedio
Remesas	12
Producto interno bruto (PIB)	3
Exportaciones	7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021* y Banco de Guatemala (BANGUAT), "Estadísticas macroeconómicas", 2021 [en línea] <https://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>.

3. El legado del segundo ciclo de reestructuración económica

Este segundo ciclo de reestructuración ha ofrecido respuestas parcialmente efectivas a las amenazas que pusieron en entredicho el dominio de la élite empresarial durante el período de vulnerabilidad sistémica de los ochenta. Mediante la diversificación horizontal, el nuevo modelo híbrido tripartito ha incrementado la estabilidad de la economía guatemalteca y de las ganancias de esta élite empresarial. Por el lado de la demanda, la diversificación redujo aún más la dependencia de un pequeño número de productos y mercados de exportación. Por el lado de la oferta, la mayoría de los nuevos productos, al ser no agrícolas, se ven menos impactados por condiciones climáticas y biológicas que las exportaciones tradicionales, reduciendo la volatilidad en su producción. Además, por este mismo lado de la oferta, la liberalización del sistema financiero ha aumentado el acceso a capital de la élite empresarial.

El modelo híbrido tripartito también ha contribuido a la reducción de la vulnerabilidad sociopolítica de la élite empresarial. Durante la mayor parte del período, dicha élite ha mantenido el control de la política económica. Más aún, después de la feroz represión de los setenta y ochenta que eliminó los masivos movimientos contestatarios, una combinación de varios factores ha contribuido a mantener el movimiento social y sindical desarticulado. Entre estas sobresalen las reformas institucionales inspiradas por la estrategia neoliberal; el dinamismo de actividades que, por su estructura de costos u organización de la producción, imponen barreras a la acción colectiva de los trabajadores; y un acelerado proceso de migración hacia los Estados Unidos. La consecuencia es una débil oposición organizada a los intereses de la élite empresarial.

Si bien desde la perspectiva de la élite empresarial, el modelo híbrido tripartito ha ofrecido estos resultados positivos, también pueden señalarse algunas debilidades y posibles vulnerabilidades. Sin duda, la mayor limitación para estos grandes intereses empresariales es la baja tasa de crecimiento económico, a la que se pueden agregar tres fuentes de dependencia con potencial desestabilizador. En primer lugar, aumenta la dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital, que requieren un ingreso de divisas cada vez mayor. Las exportaciones no cubren esta creciente demanda de divisas, por lo que deben suplirse con remesas. En segundo lugar, continúa la dependencia de los mercados de los Estados Unidos y Centroamérica, que aún absorben alrededor del 70% de las exportaciones. Finalmente, la estabilidad sociopolítica que valora la élite empresarial depende de la posibilidad de salida (*exit*, de Hirschman, 1970) que ofrece la migración hacia los Estados Unidos. Sin embargo, si esa puerta de escape se cierra, no solamente se verán afectadas las remesas, sino que, además, la polarización puede aumentar.

Desde una perspectiva más amplia que la de la élite empresarial, el modelo híbrido tripartito de este ciclo de reestructuración ha acarreado problemas sustanciales. Al igual que el modelo híbrido agrícola-industrial del primer ciclo, su instauración ha redundado en un bajo

nivel de desarrollo y una desmedida concentración del poder económico y político. Aunque se logró una considerable diversificación horizontal, no se observa un movimiento simultáneo en dirección vertical, hacia encadenamientos productivos y producción de mayor complejidad tecnológica. Igualmente, la inversión se ha mantenido a niveles bajos y las actividades más dinámicas ofrecen pocas oportunidades de trabajo para la mayoría de la población.

Como consecuencia, Guatemala no solo ha crecido lentamente durante el período. Además, mantiene altos niveles de pobreza (50,5%), incluso si se compara con el resto de Centroamérica, región en la que solamente Honduras (52,3%) cuenta con tasas superiores (CEPAL, 2021). Asimismo, la productividad y los salarios muestran poco o nulo crecimiento y la desigualdad de ingresos y acceso a activos de producción se mantiene entre las más altas del mundo.

Los decepcionantes resultados de este ciclo de reestructuración para la población guatemalteca contrastan con sus consecuencias para el devenir del capitalismo jerárquico del país. Se puede concluir que, en este ciclo y bajo el modelo híbrido tripartito, este capitalismo jerárquico se ha consolidado. Los grandes grupos económicos nacionales han acumulado aún más poder, lo cual con frecuencia les permite imponer sus preferencias en materia de política económica. Participan, además, en la mayoría de las actividades económicas más dinámicas, especialmente en los servicios. Las políticas neoliberales de privatización, desregulación y liberalización han apuntalado su diversificación. Dichas políticas también han contribuido a su transnacionalización y modernización, posicionándolos entre los grupos económicos más grandes del istmo.

De igual manera, las subsidiarias de corporaciones transnacionales han aprovechado las nuevas oportunidades de este ciclo de reestructuración. En algunos casos, invirtieron en servicios básicos privatizados, a veces en colaboración con capital guatemalteco. En otros, se insertaron en actividades recientemente desreguladas, como la banca. También han surgido como compradoras oligopsonistas en algunas de las cadenas de producción de bienes no tradicionales más dinámicas, como vestuario y textiles, utilizando al país como plataforma exportadora. Finalmente, en algunos casos han invertido directamente en la producción de nuevos bienes de exportación, como el aceite de palma africana y la minería.

Las características jerárquicas del mercado laboral también se han consolidado. Por un lado, la fuerza de trabajo mantiene, en promedio, un pobre nivel de educación y calificación laboral. Guatemala cuenta con algunos de los niveles más bajos de años promedio de escolaridad (6,6) y alfabetización de adultos (81,3%) no solo del istmo, sino también del continente (PNUD, 2020). Asimismo, esta fuerza laboral participa en un mercado altamente segmentado. Predomina el trabajo informal, con sus dos caras más visibles: el comercio minorista en el área urbana y la agricultura de subsistencia en el área rural. En estas y otras actividades, los trabajadores enfrentan altos niveles de rotación laboral, cuentan con baja productividad y reciben exiguos salarios. El movimiento sindical no ha recuperado la relevancia que logró a fines de los setenta y principios de los ochenta. Y, en parte como consecuencia de esta segmentación y ausencia de oportunidades, la migración hacia los Estados Unidos se ha elevado drásticamente⁴².

D. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

El proceso de desarrollo económico de Guatemala durante los últimos 70 años involucró dos grandes ciclos de reestructuración productiva separados brevemente por una etapa de vulnerabilidad sistémica y transición en los ochenta. En cada ciclo de reestructuración se

⁴² Durante el segundo ciclo de reestructuración, aumentan el crimen organizado y narcotráfico, dos actividades que también absorben a población excluida de los beneficios del crecimiento económico.

instauró un modelo específico de desarrollo. Durante el primer ciclo (1950-1979) se estableció un modelo híbrido agrícola-industrial, mientras que, durante el segundo ciclo, se forjó un modelo híbrido tripartito. Con base en estos dos modelos, la economía guatemalteca se diversificó y estabilizó, y el capitalismo jerárquico del país se desarrolló y consolidó.

Cada ciclo de reestructuración contó con particularidades. Durante el primer ciclo, el modelo híbrido agrícola-industrial se basaba en políticas de sustitución de importaciones para promover la industrialización. Se fomentaba además la exportación de manufacturas al Mercado Común Centroamericano y de productos tradicionales a mercados extrarregionales. En contraste, durante el segundo ciclo se favorecieron políticas neoliberales para sustentar al modelo híbrido tripartito. Se priorizaron los mercados de exportaciones extrarregionales, particularmente el estadounidense. Los productos más dinámicos surgieron de una amplia gama de actividades, especialmente los servicios, sumándose a actividades ya establecidas en los sectores primario y secundario. Sin embargo, a pesar de estas particularidades, los dos ciclos cuentan con notables similitudes. A manera de conclusión, se resaltan algunas de estas semejanzas. Luego, con base en estos elementos, se presentan hipótesis sobre posibles escenarios a futuro.

1. Los dos ciclos de reestructuración económica en Guatemala: patrones comunes

Los dos ciclos de reestructuración económica en Guatemala presentan una serie de similitudes. Para comenzar, ambos ciclos tuvieron su origen en un período de vulnerabilidad sistémica que reveló las limitaciones de los modelos y estrategias de desarrollo reinantes hasta entonces, y amenazó el dominio de la élite empresarial del momento. La revolución de Octubre (1944-1954) y una crisis económica de las exportaciones tradicionales fulminaron el modelo de desarrollo de agroexportación y alarmaron a los grandes intereses cafetaleros nacionales y bananeros extranjeros. De manera similar, la profunda crisis económica, así como la movilización social e insurgente de la etapa de transición en los ochenta, socavaron las bases del modelo de desarrollo híbrido agrícola-industrial y estremecieron a una élite empresarial de grupos económicos nacionales emergentes y subsidiarias multinacionales.

Mientras que estos dos períodos de vulnerabilidad sistémica desencadenaron los ciclos de reestructuración estudiados, fueron dos estrategias de desarrollo importadas (o impuestas), con gran apoyo del Gobierno de los Estados Unidos, las que delinearon las respuestas de cada ciclo de reestructuración. Durante el primer ciclo, la estrategia de sustitución de importaciones enmarcó al Mercado Común Centroamericano. Esta estrategia y sus bases institucionales combinaba propuestas de la CEPAL y, después de su inicial oposición, de los Estados Unidos. De manera similar, durante el segundo ciclo de reestructuración fue la estrategia de desarrollo neoliberal la que encontró abrigo primero en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y los programas de reforma estructural, y luego en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA). En este segundo caso, la estrategia y sus bases institucionales provinieron principalmente de los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional).

Si bien el Gobierno de los Estados Unidos y otros actores internacionales jugaron un papel central en la definición de las estrategias de desarrollo de cada ciclo, fue principalmente la élite empresarial la que concretó las particularidades de su aplicación en el contexto guatemalteco. Para ello, mantuvo el control sobre la política económica y la inversión privada, sin importar el tipo de régimen político reinante. Así pues, durante el primer ciclo de reestructuración, la élite empresarial y el ejército forjaron un acuerdo de separación de funciones de gobernanza. Este acuerdo le brindó a la élite empresarial el control directo de la política económica, al menos

hasta los setenta, y motivó su inversión en los nuevos productos tradicionales y las manufacturas. Durante el segundo ciclo, bajo la mayoría de los gobiernos democráticos, la élite empresarial invirtió fuertemente en los servicios y productos no tradicionales. También ubicó a sus representantes en los principales puestos de definición de política económica. Esta influencia solamente se vio parcialmente limitada en dos gobiernos (Portillo 2000-2004 y Colom 2008-2012), pero incluso en esas administraciones, el sistema democrático le ofreció a la élite empresarial otros mecanismos de influencia.

De la combinación de las estrategias de desarrollo importadas y las políticas económicas y decisiones de inversión de la élite empresarial surgieron dos modelos de desarrollo híbrido: el modelo híbrido agrícola-industrial durante el primero ciclo y el modelo híbrido tripartito (agrícola-industrial-de servicios modernos) durante el segundo. Reflejando un proceso de desarrollo aditivo (Rosenthal y Cohen, 1983), ambos modelos protegieron los intereses empresariales dominantes al inicio de cada ciclo de reestructuración y, por ello, recibieron su apoyo. Fue así como, durante el primer ciclo, la élite agroexportadora del café y banano se unió a la coalición que favorecía un modelo híbrido agrícola-industrial que no afectaba sus intereses. Lo mismo ocurrió durante el segundo ciclo de reestructuración, cuando los grupos empresariales emergentes y las subsidiarias multinacionales recibieron con beneplácito a un modelo híbrido tripartito que les permitía fortalecer su control sobre actividades dinámicas en los sectores primario y secundario, y además explotar nuevas oportunidades en el sector de servicios.

En la instauración de estos modelos híbridos, se sucedieron dos fases de diversificación: una intrasectorial de corto plazo, y otra intersectorial de largo plazo. La fase intrasectorial bajo cada modelo involucró la suma de nuevas actividades en sectores existentes, aprovechando dos factores: algunas innovaciones institucionales establecidas recientemente y las economías de alcance de los intereses empresariales dominantes del momento. En esta fase se agregaron el algodón, el azúcar y el ganado durante el primer ciclo de reestructuración, y los cultivos de exportación no tradicionales, así como los vestuarios y textiles, durante el segundo.

A su vez, la más prolongada fase intersectorial bajo cada modelo híbrido extendió el proceso de diversificación a sectores menos desarrollados y tuvo como principal soporte institucional las reformas incorporadas bajo los principios de la nueva estrategia de desarrollo. En la fase intersectorial del primer ciclo de reestructuración se sumaron las exportaciones manufactureras, completando el modelo híbrido agrícola-industrial. Asimismo, durante esta fase del segundo ciclo de reestructuración, se incorporaron los dinámicos servicios básicos y de seguros, finanzas, inmuebles y servicios empresariales, consumando el modelo híbrido tripartito.

Como complemento a la respuesta que brindaban estas dos estrategias y modelos de desarrollo a la vulnerabilidad económica, en ambos ciclos de reestructuración la élite empresarial adoptó acuerdos políticos y prácticas laborales para reducir su vulnerabilidad sociopolítica. Durante el primer ciclo de reestructuración, el acuerdo de gobernanza entre la élite y el ejército privilegiaba la represión y el autoritarismo. A nivel de las empresas en las nuevas actividades, se incorporaron sistemas de control técnico. Durante el segundo ciclo de reestructuración, el sistema democrático ha permitido un mínimo de estabilidad política, pero con aún mayor influencia de la élite empresarial y con alta dependencia de la válvula de escape que ofrece la migración. A nivel de empresas, las reformas institucionales y administrativas han debilitado a los movimientos laborales, y los sistemas de control técnico, así como otros de control burocrático en industrias con bajo potencial de sindicalización, se han extendido.

Desde la perspectiva de la élite empresarial, ambos ciclos de reestructuración contribuyeron a la prioridad de aumentar la estabilidad económica y sociopolítica. Es decir, ambos ofrecieron respuestas parcialmente efectivas a las amenazas que afloraron durante los períodos de vulnerabilidad sistémica. La diversificación que desencadenaron redujo la

dependencia de un número limitado de productos, y abrió nuevos mercados y oportunidades de inversión con bajo riesgo. Asimismo, los acuerdos políticos y prácticas laborales que incorporaron debilitaron a las diferentes fuentes de oposición.

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, existen al menos cuatro razones para cuestionar el éxito de los dos ciclos de reestructuración y sus respectivos modelos de desarrollo. Juntas, estas cuatro razones reflejan las debilidades de la variedad de capitalismo jerárquico que se consolidó en Guatemala durante los últimos 70 años. En primer lugar, aunque su sucesión fomentó un alto nivel de diversificación horizontal, ninguno de los dos ciclos generó procesos igualmente efectivos de intensificación de la complejidad de producción. Las nuevas actividades de cada ciclo de reestructuración favorecieron más bien procesos de baja demanda tecnológica, limitadas capacidades laborales, pocos encadenamientos productivos, escasa innovación, y productos de mínima sofisticación.

Específicamente, durante el primer ciclo de reestructuración, las nuevas actividades de agroexportación se enfocaron en la producción de materia prima, mientras que la emergente industria manufacturera privilegió las actividades de toque final (Guerra Borges, 1986). Igualmente, durante el segundo ciclo, las nuevas actividades primarias no tradicionales mantuvieron la orientación hacia la exportación de *commodities*; las secundarias continuaron privilegiando el toque final en la exportación de prendas de vestir; y las terciarias favorecieron servicios básicos, de banca y turismo de menor calidad. En parte por esta razón, las tasas anuales de crecimiento del PIB (3,5%), la inversión fija bruta (2,1%) y la productividad laboral (1,2%) fueron relativamente bajas durante los 70 años bajo estudio.

En segundo lugar, la mayoría de las actividades más dinámicas de cada ciclo de reestructuración carecieron de una alta demanda de mano de obra. Aunque existen excepciones como la industria azucarera en el primer ciclo, o la producción de vestuario y textiles durante el segundo, en la mayoría de estas actividades se privilegió la inversión en capital de producción. Ello sucedió en las industrias manufactureras más grandes de los sesenta y setenta. También ha ocurrido en las actividades terciarias desde los noventa. Este sesgo procapital de las actividades más dinámicas de cada ciclo, en el contexto de un rápido aumento de la PEA nacional, ha contribuido a deprimir la productividad laboral y los salarios promedio del país, al obligar a la mayor parte de la población a obtener empleo precario, en actividades informales y de alta rotación.

La ausencia de oportunidades se relaciona con la tercera razón por la que se puede cuestionar al éxito de estos ciclos de reestructuración: el papel central que, en ambos ciclos, jugaron distintos procesos de expulsión poblacional. Durante el primer ciclo, la expulsión se observó principalmente en las regiones más fértiles del área rural, con el avance de los nuevos productos de agroexportación. Este avance forzó a los pequeños productores, campesinos y colonos a huir hacia la ciudad o la frontera agrícola. Durante el segundo ciclo, la expulsión no ha discriminado entre áreas urbanas y rurales. Ha obligado a casi el 10% de la población a buscar refugio o mejores oportunidades en los Estados Unidos.

Por último, ambos ciclos de reestructuración promovieron una concentración cada vez mayor de poder económico y político en las manos de una élite empresarial de grupos nacionales diversificados y subsidiarias de corporaciones multinacionales (Segovia, 2004; 2005). Para constatar la efectividad de este proceso de acumulación de poder, solamente basta con comparar la situación al principio y al final del período de estudio. En los albores de los cincuenta, un gobierno revolucionario había lanzado un agresivo programa reformista que fortalecía a los movimientos laborales y campesinos, promovía la autonomía del Estado y el ejército e imponía una serie de regulaciones laborales, sociales y agrarias a los agroexportadores del café y banano. En contraste, en el epílogo de la década de 2010, los

grupos empresariales nacionales diversificados y las subsidiarias de empresas multinacionales controlan la mayoría de las actividades más dinámicas de la economía guatemalteca, mantienen representantes al frente de los principales ministerios de política económica del país (por ejemplo, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Economía), financian a los partidos con mayor representación en el Congreso, cuentan con un presidente afín y carecen de una fuerza opositora de envergadura.

2. Una mirada hacia el futuro: escenarios alternativos

Bajo las condiciones actuales, ¿qué futuros escenarios se vislumbran para Guatemala? Por necesidad, este es un ejercicio especulativo. Sin embargo, la experiencia histórica de los últimos 70 años ofrece lecciones útiles para informar distintas hipótesis. Se puede comenzar reconociendo que, aunque actualmente la élite empresarial cuenta con más control político y económico que en etapas anteriores, no es inmune a *shocks* exógenos que desgasten sus bases de poder. Los períodos de vulnerabilidad sistémica de las décadas de 1950 y 1980 demuestran que ciertos cambios drásticos en el contexto económico internacional pueden erosionar sus fuentes de ingresos. También sugieren que la movilización social, así como el incremento en la autonomía del Estado, pueden debilitar su influencia sobre la política pública. Cuando ambos tipos de presiones ocurren de manera simultánea, la apertura de esta élite empresarial ante propuestas de desarrollo alternativo tiende a aumentar.

En este sentido, la crisis asociada con la pandemia del coronavirus está generando presiones no vistas desde los años ochenta. Por el lado económico, en 2020, el PIB de Guatemala registró su primera caída desde 1985 (-1,5%) y la inversión fija bruta se desplomó (-6%) (BANGUAT, 2021). Aunque existen opiniones encontradas sobre lo que pueden deparar los siguientes años para América Latina (S&P Global Ratings, 2021; Atlantic Council, 2021), es evidente que el daño económico causado por la emergencia de salud es considerable. Más aún, esta emergencia económica ocurre en el contexto de un modelo híbrido tripartito que, cumpliendo ya 35 años, posiblemente comience a dar muestras de agotamiento.

Por el lado sociopolítico, las consecuencias de la pandemia aún son ininteligibles. Sin duda, se observa un incremento notable en la migración hacia los Estados Unidos a principios de 2021. Este patrón migratorio sugiere una creciente desesperanza social con las condiciones actuales. Sin embargo, al fungir la migración como válvula de escape, la translación de esta desesperanza hacia una movilización masiva es incierta.

Al mismo tiempo, surgen tres posibles mecanismos que pueden contrarrestar la tendencia hacia la desmovilización social que ha imperado en las últimas décadas. Primero, si por alguna razón, la posibilidad de migración hacia los Estados Unidos se limitara, la ausencia de una opción de salida (Hirschman, 1970) tiene el potencial de provocar un estallido social en Guatemala. Segundo, se observa una creciente organización política de la población migrante en los Estados Unidos, incluida la elección de una ciudadana guatemalteco-americana, Norma Torres, a la Cámara de Representantes. Una mayor participación de esta diáspora en la política y economía guatemalteca puede desestabilizar el *statu quo*. Tercero, durante la última década, han surgido nuevos actores sociales en Guatemala —incluidos el movimiento social que acompañó la campaña anticorrupción de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), diversas organizaciones ambientalistas, de derechos humanos y campesinas, y nuevos grupos del sector privado— que buscan, en mayor o menor medida, contrarrestar la influencia de la élite empresarial. Si mediante alguno de estos mecanismos se logra generar una movilización sociopolítica de mayor magnitud, es previsible que aumente la tolerancia entre esta élite ante posibles cambios en la estrategia y el modelo de desarrollo.

Si bien la venia de la élite surge como factor indispensable para reemplazar la estrategia de desarrollo y transformar el modelo económico del país, la experiencia de los últimos 70 años también revela el papel fundamental que ha jugado el Gobierno de los Estados Unidos. Mediante una combinación de coerción y persuasión político-económica, esta gran potencia tomó el liderazgo en la diseminación de las estrategias de desarrollo en ambos ciclos. Sus interpretaciones de las estrategias de sustitución de importaciones y neoliberalismo, respectivamente, enmarcaron, en buena medida, los dos ciclos de reestructuración.

Actualmente, bajo la administración del recién electo Biden, comienza a tomar forma una nueva estrategia de desarrollo con rasgos distintivos. En esta estrategia, el Estado toma un papel central mediante nuevas regulaciones, políticas industriales, inversiones en infraestructura, y reformas fiscales, entre otras. Los objetivos son reestructurar la economía hacia nuevas actividades sustentables y de alto contenido tecnológico, y reducir las desigualdades económicas y raciales. Esta estrategia, bautizada como *Bidenomics* se presenta como contrapunto a la estrategia neoliberal de *Reaganomics* (Patterson, 2021; Krugman, 2021; Scheiber, 2021).

Algunos de los lineamientos de esta nueva estrategia se reflejan en la reciente política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica. En parte motivados por el auge de la migración hacia los Estados Unidos, representantes del gobierno de Biden han enfatizado la necesidad de fortalecer al Estado, reducir la corrupción, combatir el crimen y la falta de oportunidades, empoderar a la sociedad civil y aminorar las desigualdades sociales en el denominado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) (Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, 2021a, 2021b, 2021c y 2021d). Queda ver si estas declaraciones públicas conllevarán mecanismos de coerción y persuasión para promover cambios institucionales. No obstante, es sugerente el papel de liderazgo que ha tomado la vicepresidente Harris (Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, 2021a, 2021b, 2021c y 2021d). También falta aclarar si la nueva estrategia mantendrá la tradicional convicción estadounidense que, según el rápido crecimiento económico, supuesto remedio para la inestabilidad política de la región, depende de la expansión y diversificación del sector privado y sus ventas al mundo.

Sin embargo, lo que sí se puede constatar es que, a diferencia de lo que sucedió en los cincuenta y ochenta, la nueva estrategia de desarrollo que apoya los Estados Unidos incorpora amenazas directas al poder de la élite empresarial, y de manera más general, socava las complementariedades que sostienen al capitalismo jerárquico guatemalteco. Para comenzar, la estrategia se concentra en fortalecer la capacidad y autonomía del Estado al priorizar el concepto de la lucha contra la corrupción⁴³. Adicionalmente, promueve la inversión en educación, así como la generación de mejores condiciones de empleo. Favorece además la democratización de las oportunidades de inversión y emprendimiento. A esto se suma el apoyo a la sociedad civil, que eventualmente puede surgir como base alternativa de poder político.

La combinación de estas condiciones actuales sugiere al menos tres posibles escenarios a futuro (véase el cuadro I.12). En un primer escenario de continuidad, la élite empresarial se mantiene opuesta a mayores cambios, al beneficiarse de un período de rápida recuperación económica pospandemia carente de amenazas sociopolíticas. La mejora económica en Guatemala reduce además las presiones migratorias, debilitando así los esfuerzos de la administración Biden por instaurar las bases institucionales de un nuevo modelo de

⁴³ Se entiende como corrupción la dirección y el uso indebido de los recursos y las políticas públicas por parte de diversos actores, incluida la élite empresarial. Más aún, se acusa implícitamente al Estado, bajo fuerte influencia de esta élite en el pasado, de haber fracasado en su respuesta a las necesidades claras de su pueblo (Zúñiga en entrevista Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, 2021a y 2021b).

desarrollo. Estos esfuerzos producen, a lo sumo, algunas reformas cosméticas en términos de lucha contra la corrupción. Como resultado, se mantiene íntegro el capitalismo jerárquico guatemalteco, con una alta concentración de poder económico y político en manos de la élite empresarial, que continúa aprovechando la estrategia neoliberal y el modelo híbrido tripartito.

Cuadro I.12
Escenarios a futuro

Escenario	Vulnerabilidad sistémica	Disponibilidad de una estrategia de desarrollo importada	Implementación sin control de la élite empresarial	Resultado
1	No	No aplica	No aplica	Continuidad
2	Sí	Sí	No	Reforma cooptada
3	Sí	Sí	Sí	Quiebre

Fuente: Elaboración propia.

En un segundo escenario de reforma cooptada, la élite empresarial enfrenta un nuevo período de vulnerabilidad sistémica, al conjugarse las presiones económicas causadas por la pandemia con una nueva ola de activismo social y movilización política. El gobierno de Biden aprovecha esta oportunidad para promover el nuevo modelo de desarrollo inspirado por los preceptos de *Bidenomics*. Sin embargo, a pesar de su mayor debilidad, la élite empresarial toma un papel central en la formulación de reformas institucionales en Guatemala. Desde esta posición, impide la implementación de algunos de los cambios más trascendentales que promueve el gobierno de Biden y sus aliados en el movimiento social, entre ellos el fortalecimiento de la sociedad civil independiente, y de la autonomía y capacidad del Estado. El resultado es similar al de los dos ciclos de reestructuración anteriores: surge un nuevo modelo híbrido de desarrollo que, bajo un proceso de desarrollo aditivo, protege a los intereses económicos establecidos, refuerza el capitalismo jerárquico guatemalteco y promueve mayor diversificación horizontal con pocas posibilidades de desarrollo para la mayoría.

En el último y más optimista escenario de quiebre, la élite empresarial también enfrenta un período de vulnerabilidad sistémica que aumenta su tolerancia ante posibles cambios económicos. Frente esta apertura empresarial, el gobierno de Biden utiliza todos los mecanismos de coerción y persuasión disponibles para establecer las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico congruente con las ideas de *Bidenomics*. Una debilitada élite empresarial es incapaz de prevenir las reformas a las que se opone, perdiendo el control de mecanismos relevantes de influencia política frente a nuevos actores sociales de oposición, entre ellos organizaciones campesinas y ambientales, migrantes y empresarios emergentes. Como consecuencia, esta sociedad civil fortalecida, junto con un Estado con mayor capacidad y autonomía, debilitan las bases del capitalismo jerárquico guatemalteco y forjan un modelo de desarrollo más incluyente, y con potencial de mayor crecimiento, inversión y productividad laboral.

Bibliografía

- Amsden, A. (2001), *The Rise of “the Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press.
- Atlantic Council (2021), “2025 Post-Covid Scenarios: Latin America and the Caribbean” [en línea] <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/2025-post-covid-scenarios-latin-america-and-the-caribbean/>.

- BANGUAT (Banco de Guatemala) (2021), "Estadísticas macroeconómicas" [en línea] <https://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>.
- Beteta, H. E. y J. C. Moreno-Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2001*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brockett, C. D. (2019), *Land, Power, And Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, Routledge.
- Buitelaar, R. y J. A. Fuentes (1994), *The Competitiveness of the Small Economies of the Region*.
- Bull, B. (2004), "The role of local economic groups in telecommunication privatization in Central America", *Journal of Developing Societies*, 20(3-4).
- Bull, B., F. Castellacci y. Kasahara (2014), *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, Springer.
- Bulmer-Thomas, V. (1998), "The Central American Common Market: from closed to open regionalism", *World Development*, 26(2).
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America Since 1920*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina 2020*.
- Casaús Arzú, M. E. (2007), *Guatemala: linaje y racismo*, Guatemala, F&G Editores.
- Cohen, I. (1972), *Regional Integration in Central America*, Lexington, Massachusetts, Heath.
- Devine, J. A. (2017), "Politics of post-war tourism in Guatemala: contested identities, histories, and futures", *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (28).
- Doner, R. F., B. K. Ritchie y D. Slater (2005), "Systemic vulnerability and the origins of developmental states: northeast and southeast Asia in comparative perspective", *International Organization*, 59(2).
- Dosal, P. (2005), *El ascenso de las élites industriales en Guatemala*, Guatemala, Piedra Santa Editorial.
- Dougherty, M. L. (2011), "The global gold mining industry, junior firms, and civil society resistance in Guatemala", *Bulletin of Latin American Research*, 30(4).
- Dunkerley, J. (1988), *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America*, Verso Books.
- Dürr, J. (2017), "Sugar-cane and oil palm expansion in Guatemala and its consequences for the regional economy", *Journal of Agrarian Change*, 17(3).
- Edwards, R. (1980), *Contested Terrain*, New York, Basic Books.
- Embajada de los Estados Unidos en Guatemala (2021a), "Declaración enviado especial Ricardo Zúniga en conferencia de prensa con Canciller Brolo" [en línea] <https://gt.usembassy.gov/es/declaracion-enviado-especial-ricardo-zuniga-en-conferencia-de-prensa-con-canciller-brolo/>.
- _____ (2021b), "Entrevista del enviado especial Zúniga con radios guatemaltecas" [en línea] <https://gt.usembassy.gov/es/entrevista-del-enviado-especial-zuniga-con-radios-guatemaltecas/>.
- _____ (2021c), "Llamada de la Vicepresidenta Kamala Harris con el Presidente de Guatemala Alejandro Giammattei" [en línea] <http://gt.usembassy.gov/es/llamada-de-la-vicepresidenta-kamala-harris-con-el-presidente-de-guatemala-alejandro-giammattei/>.
- _____ (2021d), "Llamada Director Principal NSC y enviado especial del DOS con periodistas Triángulo Norte" [en línea] <http://gt.usembassy.gov/es/llamada-director-principal-nsc-y-enviado-especial-del-dos-con-periodistas-triangulo-norte/>.
- Figueroa Ibarra, C. (1980), *Proletario rural en el agro guatemalteco*.
- Fischer, E. F. y B. Victor (2014), "High-end and smallholding growers in Guatemala", *Latin American Research Review*, 49(1).
- Frundt, H. J. (1987), *Refreshing Pauses: Coca-Cola and Human Rights in Guatemala*, New York, Praeger.
- Fuentes, A. y S. Pipkin (2016), "Self-discovery in the dark: the demand side of industrial policy in Latin America", *Review of International Political Economy*, 23(1).
- Fuentes, A. J. (2014a), "Apostles and Brigadistas: Industrial Transformation with Social Gains in Two Central American Agro-Industries", tesis, Massachusetts Institute of Technology [en línea] <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/97864>.
- _____ (2014b), "A vocation for industrial transformation: ideology, organizational isomorphism, and upgrading in the Guatemalan sugar industry," *Studies in Comparative International Development*, 49(3).

- _____ (2007), "A light in the dark: Labor Reform in Guatemala during the FRG Administration, 2000-2004", tesis, Massachusetts Institute of Technology [en línea] <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/39937>.
- Fuentes Knight, J. A. (2022), *La economía atrapada: gestores de poder y Estado encadenado*, Guatemala, F&G Editores, en prensa.
- Guerra-Borges, A. (1987), "Centroamérica: controversia sobre políticas de desarrollo", *Problemas de desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 18(69).
- _____ (1986), "Reflexiones sobre la economía y la guerra en Centroamérica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12(2).
- Hall, P. A. (2020), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press.
- _____ (1993), "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3).
- Hall, P. A. y D. Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, 1st edition, OUP Oxford.
- Harvard Growth Lab (2021), "The Atlas of Economic Complexity" [sitio web] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Krugman, P. (2021), "Opinion: Bidenomics Is as American as apple pie", *The New York Times* [en línea] <https://www.nytimes.com/2021/04/01/opinion/biden-infrastructure.html>.
- Levenson-Estrada, D. (1994), *Trade Unionists Against Terror: Guatemala City, 1954-1985*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Marti, W. J. (1994), "The private sector, the state, and economic development: the Guatemalan Experience", tesis de doctorado, The University of Texas at Austin.
- Obinna, D. N. (2019), "Transiciones e incertidumbres: migration from El Salvador, Honduras and Guatemala", *Latino Studies*, 17(4).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2021), "SICE, países: Guatemala, acuerdos comerciales" [en línea] http://www.sice.oas.org/ctyindex/gtm/gtmagreements_s.asp.
- Open Society Justice Initiative (2016), *Against the Odds: CICIG in Guatemala*, Open Society Foundation.
- Palencia, M. (2002), *El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Guatemala.
- Patteson, R. (2021), "The birth of Bidenomics?", *The Bulwark* [en línea] <https://thebulwark.com/the-birth-of-bidenomics/>.
- Pipkin, S. D. (2006), "Written in invisible ink: a case study on the politics of Free Trade Reform and Labor Regulation in Guatemala", tesis de maestría, Massachusetts Institute of Technology [en línea] <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/37666>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Human Development Report 2020: The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*.
- _____ (2008), "Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?", *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008*, Guatemala.
- Rodrik, D. (2006), "Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44(4).
- Rosenthal, G. y I. Cohen (1983), *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- S&P Global Ratings (2021), "Economic Outlook Latin America Q2 2021: Despite Growth Picking Up, Pre-Pandemic Weaknesses Remain" [en línea] <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210325-economic-outlook-latin-america-q2-2021-despite-growth-picking-up-pre-pandemic-weaknesses-remain-11893066>.
- Scheiber, N. (2021), "The Biden team wants to transform the economy: really", *The New York Times* [en línea] <https://www.nytimes.com/2021/02/11/magazine/biden-economy.html>.
- Schirmer, J. (2010), *The Guatemalan Military Project*, University of Pennsylvania Press.
- Schmitz, H. (1992), "On the clustering of small firms", *IDS Bulletin*, 23(3).

- Schneider, B. R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America*, Cambridge University Press.
- Schweigert, T. E. (1993), "Commercial sector wages and subsistence sector labor productivity in Guatemalan agriculture", *World Development*, 21(1).
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*, San José, Fundación Friedrich Ebert.
- _____(2004), *Modernización empresarial en Guatemala: ¿Cambio real o nuevo discurso?*, Guatemala, F&G Editores.
- Shadlen, K. C. (2021), "Democratization without representation", *Democratization Without Representation*, Penn State University Press.
- _____(2002), "Orphaned by democracy: small industry in contemporary Mexico", *Comparative Politics*, 35(1).
- UN Comtrade Database (2021), International Trade Statistics Database [base de datos en línea] <https://comtrade.un.org/>.
- Urquidi, (1998), "Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958," *Revista CEPAL*, octubre.
- Velásquez, E. (2018), "Medición del crecimiento urbano y del grado de urbanización: experiencias mundiales y en Guatemala", *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 7(24).
- Williams, R. G. (2014), *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, The University of North Carolina Press.

Capítulo II

Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista¹

Óscar O. Cabrera²

Introducción

A lo largo de las siete últimas décadas en El Salvador se ha configurado una economía con elevadas brechas de desigualdad y pobreza que reflejan una incapacidad de las fuerzas sociales de alcanzar consensos mínimos³, así como la falta de oportunidades humanas, una profundización de la exclusión social, bajos niveles de inversión y de productividad laboral que se manifiestan en un crecimiento económico bajo y una inadecuada y débil transformación productiva. En este país, las estrategias de desarrollo han sido definidas, en la mayor parte del tiempo, por las élites económicas y políticas con la finalidad de acrecentar sus beneficios y concentrar el poder económico en redes que han generado un costo social significativo para la sociedad salvadoreña (Waxenecker, 2017).

En el presente capítulo se hace un recorrido por el desarrollo socioeconómico de El Salvador desde 1950 hasta 2019, empleando el método histórico estructuralista de la CEPAL⁴ a partir de enfoques de medición del cambio estructural desde la perspectiva de la producción,

¹ Se agradecen los comentarios y sugerencias de Diana Carolina Navarro, Ana Lilian Vega, Ricardo Bielschowsky y María Castro para el desarrollo de este estudio.

² Presidente de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN) y Coordinador del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador desde junio de 2019. Catedrático del Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador y de la Universidad de Zulia (Venezuela) en las sedes de San Salvador, El Salvador y Managua, Nicaragua. Fue Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador (2014-2019). Gobernador de la República de El Salvador ante el Fondo Monetario Internacional y Gobernador alterno en el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2018 -2019). Dentro de sus últimas publicaciones en 2021 están *Productive Transformation and Sectoral Policies During the Covid-19 Crisis in El Salvador and Costa Rica*, Organización Internacional del Trabajo (OIT); *Ni un paso atrás. Cerremos las brechas de desigualdad multidimensional en El Salvador*, OXFAM y FUDECEN; "Dolarización y bitcoinización: dos callejones sin salida", *Revista Economía Inclusiva*, Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE).

³ Lo que ocasionó que la sociedad perdiera miles de vidas por las sucesivas represiones desarrolladas durante el período de 1920 a 2019. Se destaca la matanza de 1932 con más de 30.000 muertes y una cruenta guerra civil entre 1979 y 1992 con más de 70.000 muertos, la migración de ciudadanos de entre 1,8 a 3 millones, especialmente a los Estados Unidos (frente a 6,4 millones de habitantes), una pérdida de inversión bruta fija de aproximadamente 1.500 millones de dólares por conflictos y desastres (FMI, 1998).

⁴ Véase, por ejemplo, el uso del enfoque en Bielschowsky y Mussi (2013) y Beteta y Moreno-Brid (2014) en estudios comparados entre países de América Latina.

el empleo, la productividad y la complejidad económica. La lógica de la periodización utilizada en este documento se encuentra sintetizada en el cuadro II.1 y en los cuadros subsiguientes se muestran los principales cambios estructurales en los períodos analizados.

Cuadro II.1

El Salvador: periodización histórica según estrategias de desarrollo, cambios en el marco regulatorio, tasas de crecimiento real de variables seleccionados y balance comercial, 1951-2019
(En porcentajes del PIB)

Períodos	Estrategias de desarrollo	Cambios en el marco regulatorio	Tasas de crecimiento real anual (promedio en porcentajes)						Balance comercial (en porcentajes del PIB)
			PIB	PIB pc	FBKF	(Y/L)	(K/Y)	(K/L)	
I. 1951-1978 ^a	Industrialización por sustitución de importaciones	Desarrollo de la institucionalidad del Mercado Común Centroamericano y estatal	5,1	2,1	9,7	2,0	-1,1	0,9	-1,2
II. 1979-1989	Economía en crisis y condicionada por la guerra civil	Nacionalización de la banca y del comercio exterior, reforma agraria y controles de precios	-1,2	-2,7	-3,8	-2,6	2,0	-0,7	-8,3
III. 1990-2019	1990-2009 Neoliberalismo radical y diversificación de exportaciones	Apertura comercial y financiera. Privatizaciones de empresas públicas, de la banca y del sistema de pensiones	2,6	1,8	4,4	0,5	1,9	2,4	-18,7
	2010-2019 Neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas y sociales	Planificación de las actividades económicas y sociales	2,5	2,0	3,5	0,4	-0,5	-0,2	-21,6
Promedio 1951-2019			3,0	1,2	5,1	0,6	0,4	0,9	n.d.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

^a Las cifras del balance comercial comprenden el período 1963-1978.

En lo general, y considerando las siete décadas analizadas en este capítulo, las exportaciones en El Salvador han mostrado una alta concentración en pocos productos, lo que se evidencia en el número de capítulos del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) que acumulan el 50% del valor total de las exportaciones, que oscilan entre 4 y 7 capítulos de un total de 96⁵. En el caso específico de los bienes que se encuentran en el núcleo del espacio de productos (Rodrik, 2006; Hausmann, 2007 e Hidalgo y otros, 2007; Hidalgo y Hausmann, 2009), el salto más importante fue evidente durante el período de industrialización por sustitución de importaciones hasta alcanzar una representación del 19,5% en 1978. Al inicio del período de

⁵ Antes de la década de 1990 es bien conocido que las exportaciones estuvieron dominadas por tres productos de origen agrícola: café, azúcar y algodón. Lamentablemente, no se dispone de información estadística para mostrarlo.

reformas neoliberales se registró la participación más alta de exportaciones en el núcleo del espacio de productos con una participación del 27,6%. Al final del período del neoliberalismo mitigado se registró una nueva alza en la participación de las exportaciones en el referido núcleo alcanzando un 25,6% (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
El Salvador: evolución en la diversidad de las exportaciones y en su complejidad tecnológica, 1962-2018

Año	Núm. de capítulos que acumulan el 50% de las exportaciones totales de bienes ^a	Diversificación					Complejidad	
		Participación de las exportaciones en el total de las exportaciones de bienes y servicios					Exportaciones en el núcleo del espacio de productos (en porcentajes del total) ^f	
		Industriales			(2) + (3) Subtotal	(4) Otros bienes ^e		
(1) Agropecuarias ^b	(2) Manufacturas ^c	(3) Bienes para la transformación ^d						
1962	n.d.	99,8	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1
1970	n.d.	70,9	20,1	7,3	27,4	1,7	0,0	20,1
1978	n.d.	69,5	19,6	9,9	29,5	1,0	0,0	19,5
1990	5	34,0	17,4	9,6	27,0	1,9	37,1	27,6
2000	7	15,7	12,4	39,9	52,3	2,9	29,1	17,4
2009	5	20,6	15,4	35,5	50,9	3,4	25,1	20,4
2014	4	16,6	13,6	36,7	50,3	2,5	30,6	19,6
2018	4	15,4	17,6	33,1	50,7	2,5	31,4	25,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Simoes y C. Hidalgo, "The economic complexity observatory: an analytical tool for understanding the dynamics of economic development", Scalable Integration of Analytics and Visualization: Papers from the 2011 Association for the Advancement of Artificial Intelligence (AAAI) Workshop (WS-11-17), Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, 6 de enero de 2011 [en línea] <https://oec.world/en/resources/publications> y estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

^a Con base en 96 capítulos del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC).

^b Incluye agricultura, cereales, productos de origen animal y forestales de descripción (Leamer, 1984).

^c Incluye intensivos en capital, maquinaria y químicos de descripción (Leamer, 1984).

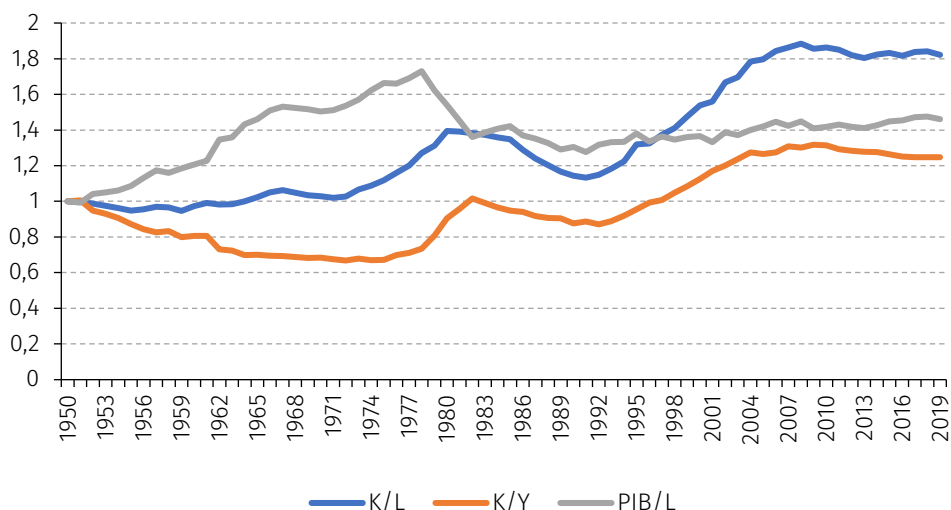
^d Bienes para la transformación incluye perfeccionamiento activo (término que, de acuerdo con los manuales internacionales, recibe la actividad de maquila) más zonas francas. Corresponde a "intensivos en trabajo" según la descripción (Leamer, 1984).

^e Incluye petróleo (derivados) y otras materias primas de descripción (Leamer, 1984).

^f El núcleo del espacio de productos se refiere a bienes con alta complejidad y productividad como maquinaria, química y otras industrias intensivas en capital (Rodrik, 2006; Hausmann, 2007; Hidalgo y otros, 2007; Hidalgo y Hausmann, 2009).

Con respecto a la productividad laboral, en el gráfico II.1 se presentan dos momentos diferenciados en la evolución del ratio Y/L: i) una primera etapa que comprende el período 1950 hasta 1978, que se caracteriza por un crecimiento continuado de la productividad laboral debido al aumento progresivo de los flujos de inversión que hizo posible el ascenso en la mecanización o *stock* de capital con respecto al trabajo (K/L); y ii) una abrupta caída en la productividad laboral entre 1979 y 2019 (que no ha conseguido retomar los niveles observados en 1978) explicada por el estancamiento de la mecanización (K/L) y la ratio K/Y.

Gráfico II.1
El Salvador: ratios K/Y, Y/L y K/L, 1950-2019
 (Índice 1950=1 a precios constantes de 2014)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

Como se muestra en el cuadro II.1, la primera estrategia de desarrollo comprende los años 1951-1978. Este período se basó en un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, acompañado de la conformación de un espacio de facilidades de comercio entre los países centroamericanos, y presentó avances en la expansión del crecimiento económico (tasa de crecimiento real anual promedio del 5,1%) y en la renta per cápita, que se multiplicó por 1,8 veces (desde 1.713,5 hasta 3.114,8 dólares) y creció en promedio el 2,1%. La tasa de crecimiento promedio de la inversión fue del 9,7%, que produjo un incremento en la productividad laboral del 2,0% y el crecimiento de la ratio capital/trabajo en 0,9%. El proceso gradual de transformación estructural, junto al crecimiento de la productividad laboral, acompañó el proceso de crecimiento económico en el período. Las exportaciones de productos complejos que se ubican en el núcleo del espacio de productos, según la metodología de Hausmann (2007), aumentó desde un 0,1% en 1962 hasta un 19,5% en 1978 (véase el cuadro II.2).

Pese a los logros en la transformación estructural en este período, hubo también fuertes disparidades socioeconómicas que se manifestaron en una elevada tasa de subempleo constante (alrededor del 48,8%) entre 1950 y 1978, un aumento de la migración promedio (12.036 en 1950 hasta 54.156 en 1978), altos niveles de pobreza y concentración del ingreso (en 1961 el 20% más rico obtuvo el 61,4% de los ingresos, para 1979 el mismo 20% más rico captó el 66% de los ingresos) (PNUD, 2010) lo que, junto a la falta de democracia, constituyó una olla de presión que desencadenaría una guerra civil en la siguiente década.

En el cuadro II.3 se muestra el cambio estructural desde la perspectiva del aporte en el valor agregado a precios constantes de 2014 por los sectores económicos. En el cuadro II.3 se verifica una progresiva caída en la participación de la agricultura y un paulatino aumento en la participación de los servicios. La transformación estructural del primer período fue apoyada por una política industrial basada en la sustitución de bienes importados por la generación endógena de bienes y la prestación de servicios, acompañada de un proceso de urbanización y consecuentemente, de la provisión de bienes y servicios públicos, la construcción de una institucionalidad estatal y la integración al Mercado Común Centroamericano, que consiguió

diversificar la producción, el empleo y las exportaciones. Si bien la constitución de una zona de libre comercio se vio interrumpida por el conflicto armado entre El Salvador y Honduras⁶, rápidamente los actores privados encontraron mecanismos de triangulación de mercado que facilitaron el intercambio de bienes entre y con los países en conflicto. Se incrementó la importancia relativa de la industria manufacturera (desde un 13,4% hasta un 27,0%), de la industria de la construcción (un 2,7% hasta un 4,6%) y los servicios (desde un 46,9% a un 51,4%) y, concomitantemente, se observó un descenso de la agricultura (desde un 36,6% hasta un 16,8%) (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
El Salvador: cambio estructural, 1951-2018 y aporte sectorial al valor agregado en términos reales, 2014
(En porcentajes)

Sectores	1951	1962	1970	1978	1990	2009	2014	2018
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	36,6	33,5	26,2	16,8	15,4	7,4	6	5,8
Industrias manufactureras	13,4	15,1	18,3	27,0	17,4	17,9	18	17,4
Construcción	2,7	2,5	2,7	4,6	3,9	5,2	6	6,2
Servicios	46,9	48,8	52,7	51,4	62,9	69,3	70	70,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [base de datos en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

No obstante, aunque el proceso de integración e industrialización por sustitución de importaciones pretendía consolidarse como un modelo de desarrollo alternativo al modelo agroexportador vigente desde el siglo XIX, el peso de las actividades agroexportadoras como las de café, azúcar y algodón siguió marcando, en buena medida, la dinámica de la actividad productiva nacional. Se incrementó también, entre 1962 y 1978, el empleo en la industria manufacturera (desde el 13% hasta un 15%) y de la industria de la construcción (del 4% al 5%), mientras los empleos en los servicios aumentaron desde un 23% hasta un 36%. Empero, fue el sector agropecuario el que generó más empleo en términos absolutos en estos años, aunque la participación en el empleo total se redujo de forma abrupta desde un 60% en 1962 hasta un 43% en 1978 (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4
El Salvador: evolución de la composición de la población ocupada por sector económico, años seleccionados
(En porcentajes)

Actividad económica	1962	1970	1978	1990	2000	2009	2014	2018
Agropecuario	60	49	43	33	22	20	19	18
Industria	17	18	20	23	24	21	21	22
Industria manufacturera	13	15	15	18	19	16	15	16
Construcción	4	3	5	5	5	5	5	6
Servicios	23	33	36	44	54	58	60	60
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), El Salvador - Zonificación Agrícola - Fase I, 1974 y Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

⁶ Llamada la "Guerra de las 100 horas".

En el segundo período establecido para los propósitos de este documento (1979-1989), sucedió un retroceso en la transformación productiva provocada por una fuerte contracción de la demanda externa y, principalmente, por el estallido del conflicto político-militar interno. Dicho retroceso se reveló en un deterioro en la mayoría de los indicadores económicos, tales como el decrecimiento promedio anual de la economía del -1,2%, un descenso en la productividad laboral del -2,6%, y una caída de la inversión productiva del -3,8% y en la ratio capital/trabajo del -0,7% (véase el cuadro II.1).

A pesar de los esfuerzos de diversificación productiva que perseguía el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no se logró modificar el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza, que se manifestaba en la gravedad de las condiciones de vida de la población salvadoreña. A partir de 1979 el cuadro adverso se agrava, a través de un descenso en la renta per cápita —desde 2.998 dólares en 1979 hasta 2.295,8 en 1989 (una caída de 702 dólares)—, y un incremento de los flujos de migración cualificada (población con educación media y superior). Asimismo, con el surgimiento del conflicto político-militar interno se registró una voluminosa salida de capitales que trajo como resultado la gran caída de la inversión privada y la carencia de divisas.

La importancia relativa de la industria manufacturera en el valor agregado disminuyó 9,6 puntos porcentuales —desde un 27% hasta un 17,4% entre 1978 y 1990—. La industria de la construcción disminuyó 0,7 puntos porcentuales y los servicios aumentaron 11,5 puntos (desde un 51,4% hasta un 62,9% entre esos años). Mientras tanto, el sector de la agricultura, silvicultura, caza y pesca descendió 1,4 puntos porcentuales en el mismo período (véase el cuadro II.3). En este mismo período, el empleo en la industria manufacturera aumentó desde un 15% hasta un 18%, mientras que la industria de la construcción se mantuvo en un 5%. La población ocupada en los servicios se multiplicó por 1,2 veces (desde un 36% en 1978 hasta un 44% en 1989). Resalta el abrupto descenso de la población ocupada en el sector agricultura (que era un 43% en 1978 y en 1990 alcanzó un 33%), explicado por la intensidad de la guerra civil. La tasa de desempleo alcanzó su máximo al registrar el 13% como resultado de la grave crisis económica existente (véase el cuadro II.4).

Entre 1990 y 2009, etapa que comprende un subperíodo del tercer y último grupo de la categorización de las diferentes fases de desarrollo en El Salvador en las últimas siete décadas (véase el cuadro II.1), se implementó una estrategia de desarrollo fincada en un proyecto político basado en un modelo neoliberal de corte radical caracterizado por el absoluto papel de autorregulación y ajuste de los mercados, y una pretendida asignación eficiente de los recursos en la economía por el mercado. Ello llegó al cénit con la dolarización de la economía que llevó a eliminar un conjunto de políticas de demanda necesarias para estabilizar los ciclos económicos en los ámbitos monetario, crediticio y cambiario. Durante este subperíodo, se registró un crecimiento económico de 2,6% y en la renta per cápita de 1,8%, y un crecimiento acelerado de la mecanización (capital/trabajo) en 1,9% por mayores flujos de inversión real (que como media alcanzó una tasa de crecimiento del 4,4%). La productividad laboral creció levemente, en 0,5%, y la ratio capital/producto creció el 1,9%.

Este período se caracterizó por la consolidación en forma mayoritaria del sector servicios en la estructura productiva de El Salvador, hasta alcanzar un 69,3% de participación en el PIB de 2009. En forma paralela, durante este período se avanzó en la apertura comercial y financiera, en la privatización de empresas públicas, de la banca y del sistema de pensiones. Estas privatizaciones, así como la fuerte dependencia de las remesas familiares en los ingresos de los hogares, profundizaron la importancia relativa del sector servicios en el valor agregado y en las exportaciones de servicios comercializables, tales como transporte, seguros y finanzas, turismo y viajes, y tecnologías de la información. Por su parte, la importancia relativa de la industria en el valor agregado aumentó desde un 21,7% en 1990 hasta un 23,4% en 2009, debido

al aumento de la industria manufacturera y el aumento de 1,3 puntos porcentuales de la industria de la construcción. El grupo de segmentos formado por agricultura, silvicultura, pesca y caza siguió registrando descensos en su participación relativa, al pasar del 15,4% en 1990 al 7,4% en 2009 (véase el cuadro II.3).

Concomitantemente con la mayor participación relativa del sector servicios en la estructura productiva, el empleo en el sector servicios aumentó también su importancia relativa al pasar del 44% en 1990 al 58% del empleo en 2009. Por su parte, la industria descendió, desde un 24% en 1990 hasta un 21% en 2009, debido al descenso de la industria manufacturera en 3 puntos porcentuales en el período de análisis, mientras que la población ocupada en la industria de la construcción se mantuvo en el 5% entre esos años (véase el cuadro II.4). La tasa de subempleo se mantuvo elevada en un 31% y las tasas de migración cualificada con educación secundaria y terciaria alcanzaron dos dígitos (27% y 29%, respectivamente).

En la composición de las exportaciones se develó la caída abrupta de las exportaciones agropecuarias, desde un 34,0% en 1990 hasta un 17,4% en 2009. Esto se ha dado en contraposición al ascenso de las exportaciones de bienes para la transformación (incluida la maquila de productos de prendas de vestir, intensivos en trabajo), desde un 9,6% hasta un 35,5% en los mismos años, seguida por las exportaciones de bienes para los productos complejos que pertenecen al núcleo del espacio de productos, pese al descenso de un 27,6% en 1990 a un 20,4% en 2009 (véase el cuadro II.2) (Simoes e Hidalgo, 2011).

En el subperíodo 1990-2009, el crecimiento promedio de la productividad laboral salvadoreña alcanzó, en términos agregados, un 0,6%, evolución explicada en su totalidad por el crecimiento de la productividad laboral denominada *structural change*, que se comprende como la relocalización del empleo del sector agropecuario hacia la industria manufacturera, la construcción, y al heterogéneo sector servicios, donde coexisten sectores de baja⁷ y elevada productividad. Las reformas neoliberales implantadas entre 1990 y 2009 persistieron en el subperíodo 2010-2019 (denominado como neoliberalismo mitigado y transformaciones productivas y sociales), mismas que los formuladores de política trataron de reorientar mediante la planificación para el desarrollo económico y social utilizando políticas industriales de transformación y diversificación productiva para enfrentar los problemas sociales, acompañadas de consensos mínimos a través de la instauración de mesas de diálogo con sectores sociales, empresarios y sindicatos, entre otros.

En el subperíodo 2009-2019, la economía alcanzó un crecimiento bajo (2,5%) y la inversión fue un poco más elevada (3,5%). La evolución de la productividad laboral se mantuvo casi estacionaria, así como la acumulación de capital con respecto al trabajo y la relación capital/producción (0,4%, -0,2% y -0,5%, respectivamente) (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1). Durante este período, a pesar de la desaceleración del crecimiento de los Estados Unidos (principal socio comercial de El Salvador), la actividad productiva mantuvo el ritmo de crecimiento del período previo (alrededor de 2,5% al año). La estabilidad, en términos del crecimiento económico, estuvo asociada a la demanda externa proveniente, principalmente, de la región centroamericana, así como a la demanda interna impulsada, fundamentalmente, por el creciente flujo de remesas. La dinámica del consumo interno asociada a las remesas, aunada a las transferencias monetarias para satisfacer las necesidades de segmentos focalizados de población, logró incidir en la reducción de los niveles de pobreza durante este período.

En general, considerando el período completo del presente análisis, en El Salvador se ha transitado a una progresiva caída en la participación de la agricultura, a la desindustrialización, y a un progresivo aumento en la participación de los servicios. Empero, antes de profundizar

⁷ Comercio al por mayor y al por menor, hoteles y restaurantes, otros servicios comunitarios, sociales y personales. Servicios no comerciales son administración pública y defensa, educación, salud, y el trabajo social.

en las subsecuentes secciones de este capítulo en el análisis de cada uno de los períodos y subperíodos, se presenta una síntesis de antecedentes históricos del desarrollo económico de El Salvador. Posteriormente, en la sección B se analiza el período 1951-1978, en el cual ocurrió el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La sección C se dedica al período de guerra civil, entre 1979 a 1989, denominado la “década perdida”, con una caída en la mayoría de los indicadores económicos y sociales, y por la fuerte migración hacia los Estados Unidos.

El período 1990-2019 se divide en dos partes para los propósitos de este capítulo. El primer subperíodo va de 1990 a 2009, denominado neoliberalismo radical, como se menciona líneas arriba, y es donde se definió el núcleo de las reformas neoliberales. En el segundo subperíodo, el neoliberalismo mitigado (2010-2019), se adoptó un conjunto de políticas que persiguieron el aceleramiento del patrón de transformación y diversificación productiva de la economía salvadoreña. La sección D comprende el estudio de los cambios estructurales en estos años.

En la última sección se revisan las luces y sombras de los modelos implementados y se propone un nuevo modelo basado en un pacto social por el pleno empleo y el crecimiento inclusivo en El Salvador, volcado tanto a alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 como a que en el año 2050 El Salvador se encuentre entre los países de altos ingresos por habitante. Pese a que las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de la inversión entre 1950 y 2019 alcanzaron como media el 3,0% y el 5,1%, respectivamente, la economía salvadoreña evolucionó dando lugar a un débil crecimiento medio en la productividad laboral (0,6%), en el coeficiente capital/trabajo (0,4%) y de la renta per cápita del 2,2%. Por ello, la propuesta presentada en la sección E se enfoca en reducir los problemas estructurales de los modelos de desarrollo implementados en El Salvador en las últimas siete décadas y que han provocado grandes brechas de desigualdad territorial, falta de oportunidades humanas, exclusión social, bajos niveles de inversión y productividad laboral, y una inadecuada transformación productiva.

A. Antecedentes históricos

El Salvador se inserta en la competencia internacional durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando su producción y circulación estaban dominadas por el patrón agroexportador de bienes como el añil, en el cual se aprovechaba una dócil fuerza laboral abundante y barata. Con la declinación en el precio internacional del añil por el descubrimiento de pigmentos químicos, a partir de 1864 ese producto es sustituido por el café como el principal bien de exportación. Comienza el proceso de acumulación originaria de capital que instauro al capitalismo, al promulgar el presidente Rafael Zaldívar, en 1881, la abolición de las tierras ejidales y comunales de la población nativa en favor de la propiedad individual, desarticulando la estructura agraria que había funcionado durante cuatro siglos. El sistema de propiedad privada de la tierra se apoyó en el uso intensivo de la tierra y mano de obra abundante como fuentes de aumento de la ganancia de las élites⁸ que “debían emplearse con eficacia, para extremar las fortunas personales” (Browning, 1975, pág. 292).

Entre 1920 y 1950 el café representó, en media, un 87% de las exportaciones totales. Dadas sus condiciones estacionales de producción, desde el siglo XIX el café no pudo absorber la mano de obra proveniente de la producción de añil, situación que dio pie al subempleo

⁸ La élite estaba compuesta principalmente por un variado grupo de 66 familias terratenientes e inmigrantes recientes denominado oligarquía cafetera, que fundó bancos de propiedad familiar para financiar la producción y beneficiado del café (Wilson, 1978, pág. 180).

(característica que perdura hasta el presente con el apareamiento de colonos, aparceros y pequeños minifundistas). Parte de la respuesta a este fenómeno fue la emigración del campo a la ciudad o a otros países, principalmente a Honduras.

Se abrió en la década de 1920 una etapa, definida por Artiga (2015) como un período autoritario, que cierra la alternancia de gobiernos civiles ocurrida en las dos primeras décadas del siglo XX. Cuando se autonombra el General Maximiliano Hernández Martínez como presidente de la República en 1931, inicia un período de dictadura militar que llegó hasta el 9 de mayo de 1944, cuando se nombró provisionalmente al General Andrés Ignacio Menéndez para presidente, y a quien una junta militar solicitó su renuncia apenas seis meses después de haber sido designado para el cargo. De tal forma, la presidencia provisional recayó en el doctor Miguel Tomás Molina y el coronel Osmín Aguirre y Salinas, sucesivamente, hasta que, en enero de 1945, se celebraron elecciones presidenciales, en las que el General Salvador Castaneda Castro resultó triunfador (Ministerio de Educación de El Salvador, 2009).

La depresión de la década de 1930 trajo como consecuencia una reducción en la demanda de la producción de café y una caída del precio internacional en un 55% (Guidos, 1980), bajando por igual a la mitad los jornales pagados a los campesinos. Los impactos en la caída de la producción y el incremento de la pobreza, junto a las políticas represivas del General Maximiliano Hernández Martínez, dieron como resultado un levantamiento de nativos y de campesinos. El levantamiento fue reprimido violentamente en 1932 por el ejército en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, Santa Ana y La Libertad, con el asesinato de alrededor de 25.000 personas (Ministerio de Educación de El Salvador, 2009).

El funcionamiento empleado para atenuar la recesión se derivó del patrón oro. El desequilibrio de la balanza de pagos y una salida de oro contrajeron la circulación de la moneda, impactando en la producción, la pérdida de empleos y la reducción de los salarios. La evolución del sistema bancario salvadoreño paralizó las actividades de crédito exacerbando la recesión. En este contexto, como forma de mitigar la recesión, se creó en 1934 el Banco Central de Reserva como una sociedad anónima. Por un lado, se eliminaba la emisión monetaria a los bancos privados con los objetivos de controlar el volumen del crédito y la demanda del medio circulante, asegurando la estabilidad del valor externo del colón salvadoreño y, por otro, se fortalecía la liquidez de los bancos comerciales mediante un fondo central de reserva bancaria bajo su control. Se le facultó para emitir moneda con carácter exclusivo, el manejo del canal crediticio y proveer anticipos al gobierno para cubrir déficits transitorios (Arias Peñate, 2016).

Con la gran depresión, en El Salvador se hicieron visibles los límites del modelo agroexportador. El resultado fue un consenso entre las élites de variados sectores productivos para tratar de revertir estas condiciones por un nuevo proceso de reproducción económica apoyado en la mejora continua de la productividad del trabajo y el incremento de los salarios reales (Cabrera, 2002; Guidos Vejar, 1980). La tarea fue liderada por las élites cafeteras y el estamento militar, que dieron paso a una mayor participación del Estado en la orientación de la actividad económica. El modelo agroexportador resultante trató de diversificarse hacia la producción y exportación de algodón, azúcar y camarón, entre otros; pero siempre el café fue el principal producto entre 1946 y 1957, representando el 85% de las exportaciones totales (Dada Hirezi, 1985). Como resultado de estos procesos políticos e insurreccionales se retrasó el proceso de industrialización en El Salvador, a diferencia de lo que típicamente ya estaba ocurriendo en varios países latinoamericanos desde la década de 1930.

Pese a alguna diversificación, el modelo siguió basado en un limitado número de exportaciones agrícolas y no se logró sentar las bases para un desarrollo económico y social, configurando una sociedad con elevados niveles de desigualdad y pobreza, bajos niveles de

educación, e indicadores de salud y nutrición negativos. La población económicamente activa se dedicó principalmente a labores agrícolas de baja cualificación en un entorno de crecimiento demográfico elevado, lo que dio como resultado unos niveles de PIB per cápita bajos. En suma, una gran heterogeneidad en los mercados de bienes, servicios y factores, que caracterizaban a El Salvador con grandes contrastes entre sectores productivos.

Desde 1860 comenzaron a fundarse en El Salvador las primeras asociaciones de trabajadores, denominadas sociedades mutualistas, conformadas por campesinos y artesanos. El primer sindicato se fundó en 1917 (la Liga Roja), con una fuerte orientación patronal. Los primeros levantamientos se sucedieron desde 1921 en las zonas urbanas y rurales por los sindicatos obreros, campesinos y artesanos que se configuraron en la Confederación Regional de Trabajadores de El Salvador y que representaba a más de 40 sindicatos. Según Pastore (2017, pág. 11) “se trató de un período fértil en cuanto a iniciativas innovadoras de organización social en el que por supuesto las mujeres estuvieron presentes”.

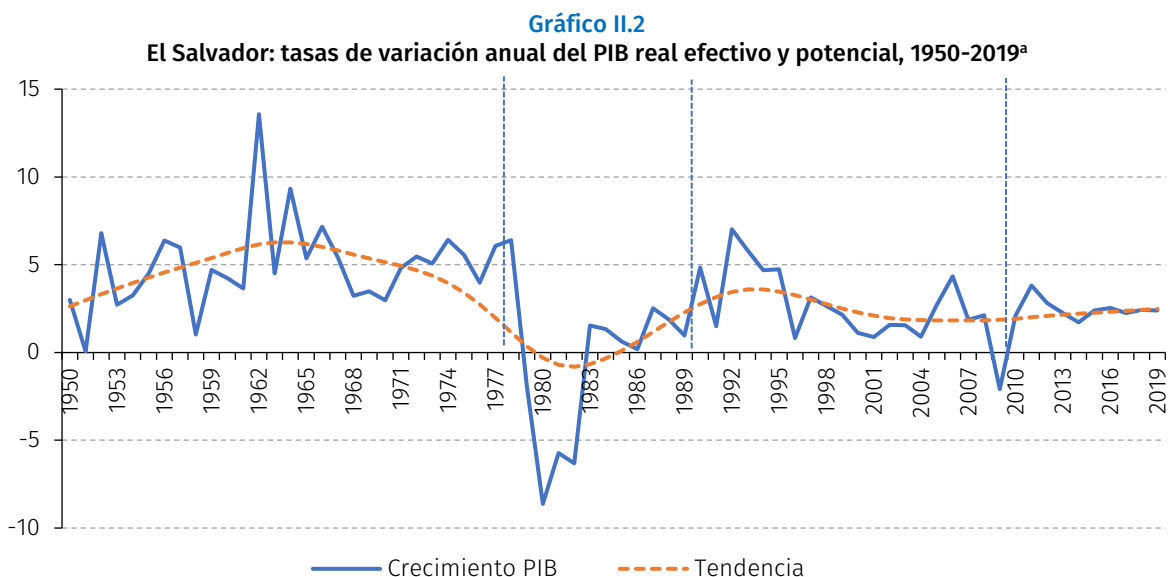
En 1948 sucede otro golpe de Estado en El Salvador cuyos protagonistas sostenían la elevación de los niveles de vida de la población salvadoreña, un mayor crecimiento económico, el progreso técnico de las empresas y la justicia social, a través de la industrialización por sustitución de las importaciones en la economía (PNUD, 2010). Dada Hirezi (1985) devela la existencia de características de industrialización de la economía agroexportadora a partir de 1945 hasta 1952, señalando que el valor agregado manufacturero se duplicó en ese período, financiado por la expansión de la agroexportación. Este proceso incipiente de industrialización se realizó a través de la utilización intensiva de la mano de obra y la ratio producto/capital ascendió lentamente entre 1945 y 1952 (desde 0,30 hasta 0,48) (Blomqvist y Lindholm, 1992).

B. Industrialización por sustitución de importaciones (1951-1978)

La primera estrategia de desarrollo, que comprende el período 1951-1978 y que se basó en una industrialización por sustitución de importaciones, presentó avances en la expansión del crecimiento económico promedio de 5,1% y en la renta per cápita que se multiplicó por 1,8 veces (de 1.713,5 a 3.114,8 dólares), creciendo en promedio el 2,1%. La tasa de crecimiento de la inversión promedio fue del 9,7%, lo que produjo un incremento en la productividad laboral del 2,0% y en el crecimiento de la ratio capital/trabajo en 0,9% (véase el cuadro II.1).

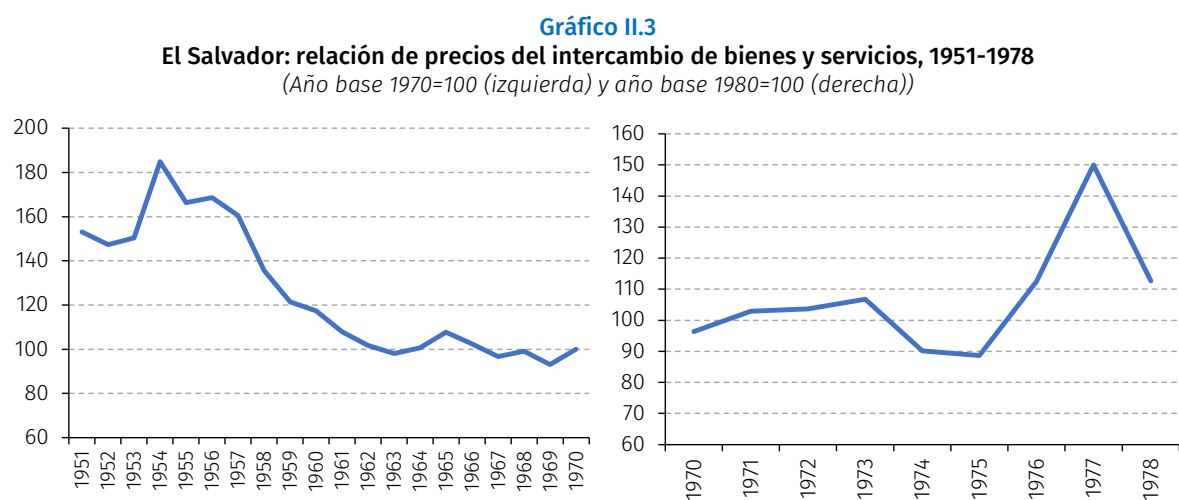
En el gráfico II.2 se muestran las fases expansivas y depresivas de la estructura socioeconómica salvadoreña desagregadas por los tres patrones (el tercero dividido en dos subperíodos) de desarrollo económico. Se verifica que durante la fase 1951-1978 las tasas de crecimiento fueron relativamente más elevadas que las de los períodos subsiguientes, en un entorno de baja inflación (0,4%) en la década de 1960, que se interrumpe a partir de 1973, con una inflación del 6,4% explicada por el incremento de los precios de los productos derivados del petróleo, hasta registrar tasas de dos dígitos (promedio del 13,6%) entre 1974 a 1978.

La economía salvadoreña no tuvo problemas de balanza de pagos durante la década de 1950, dado que registró un superávit promedio de 5,7 millones de dólares. En la década de 1960 mantuvo un bajo déficit de cuenta corriente (-20,1 millones de dólares). Luego de la crisis del petróleo, en la década de 1960 el déficit de cuenta corriente se elevó y alcanzó -51,3 millones de dólares, sin que este hecho se transformara en una crisis aguda (CEPAL, 2021). Los términos de intercambio de El Salvador siguieron deteriorándose hasta inicios de la década de 1960. Se mantuvieron estables (a niveles bajos) hasta 1973 y luego de una caída en 1974 crecieron fuertemente en 1975 y 1976, cayendo una vez más en 1978 (véase el gráfico II.3).



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

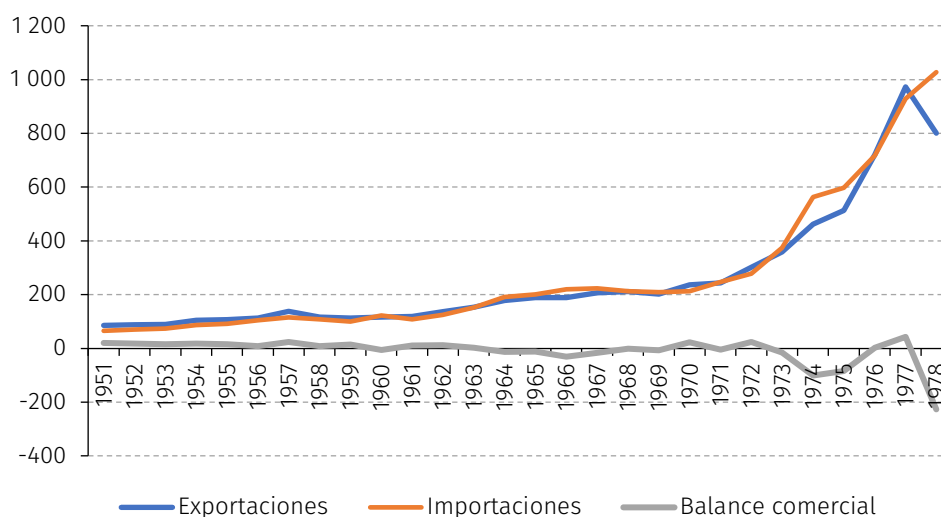
^a Se ha estimado el PIB potencial a través del filtro de Hodrick (1997) para calcular la tendencia de las series temporales del PIB y, luego, la brecha del producto, es decir, la diferencia entre la producción efectiva y la que la economía podría tener en un escenario de pleno empleo, dados los recursos existentes.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones propias basadas en fuentes nacionales.

Pese a ese deterioro, entre 1951 y el choque petrolero de 1973 el valor de las exportaciones evolucionó en línea con el de las importaciones (véase el gráfico II.4). Ello facilitó, en mucho, el manejo macroeconómico de la estabilidad de precios durante más de dos décadas, porque permitió que se evitaran devaluaciones cambiarias fuertes, a diferencia de lo que pasó en varios países de América Latina, especialmente en la segunda mitad de la década de 1950 y la primera mitad de la década de 1960.

Gráfico II.4
El Salvador: evolución del comercio exterior, 1951-1978
 (En millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

A partir de la década de 1950 confluó en El Salvador un proceso de urbanización e industrialización por sustitución de importaciones, acompañado de un proceso de conformación de una zona de libre comercio con el resto de los países centroamericanos. Desde 1960 y hasta mediados de los setenta, ocurrió toda una mecanización en la industria manufacturera como la herramienta competitiva y la vía principal para la expansión de la estructura económica, aunque dentro de un Mercado Común Centroamericano interno aislado de la competencia internacional (Zapata y Pérez, 2001; Vilaseca Requena, 1994).

En El Salvador, los sucesivos gobiernos militares crearon, desde antes de 1950, una institucionalidad pública autóctona que facilitó sentar las bases para el modelo de sustitución de importaciones. Se crearon los ministerios de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Justicia, Gobernación, Fomento, Agricultura, Trabajo y Asistencia Social, Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio, y el Ministerio de Defensa Nacional en la época del General Martínez. El coronel Osorio, en 1948, agregó el Ministerio de Economía, Cultura, Salud Pública y Asistencia Social, y Fomento y Obras Públicas. El teniente coronel José María Lemus, en 1956, mantuvo la organización del gobierno desarrollada por el coronel Oscar Osorio (Artiga, 2015).

En 1950, la estructura socioeconómica era dual —y seguiría siendo muy heterogénea a lo largo de los siguientes 70 años— coexistiendo sectores productivos con elevados y bajos ratios de inversión por unidad de producto, y la consecuente coincidencia temporal de elevados y bajos niveles de productividad laboral. Asimismo, la producción de mercancías se llevó a cabo sin ninguna conexión con las necesidades sociales de la población.

Los mercados de los países centroamericanos eran muy pequeños para la producción industrial de muchos productos, dado que el tamaño mínimo técnicamente factible de la planta excedía con creces la demanda interna. El problema del tamaño se enfrentaba con el nacimiento del Mercado Común Centroamericano, que intentaba articular un proceso de

integración regional. En 1960, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscriben el Tratado de Managua, que dio origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁹.

Se estableció una unión aduanera y se amplió el tamaño del mercado en términos de extensión territorial (a 423.000 km²) y en términos de población (a 14,4 millones de personas). Los partidarios del MCCA argumentaron que una zona de libre comercio regional crearía líneas económicas de producción que no serían viables si se limitaban a los pequeños mercados nacionales. El marco estratégico consistía en localizar industrias entre los países miembros con el propósito de que pudieran distribuir su producción libre de aranceles en los países, garantizando así la sostenibilidad de las que serían las industrias de integración.

Si bien la estrategia de sustitución de importaciones en un mercado único regional aislado de la competencia internacional se apoyaba en la protección de la industria nacional en que la producción se hace a un costo relativamente alto, el principio normativo era que, mientras se desarrollaban economías de escala, se ganaba experiencia en las industrias infantiles y se volvían eficientes las nuevas plantas productivas, los costos tenderían a descender. Es posible distinguir los instrumentos de política industrial que estuvieron a disposición de los formuladores de política en El Salvador (Weiss, 2015). En el ámbito del mercado de productos se tuvieron los instrumentos destinados al aumento de la rentabilidad de las actividades productivas, tales como la red de protección de mercado a través de aranceles a la importación, restricciones a las importaciones, subvenciones a las exportaciones, incentivos fiscales a la inversión (que utilizaban zonas francas) y depósitos de perfeccionamiento activo¹⁰ (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5

El Salvador: política industrial implementada en el marco del modelo de sustitución de importaciones

Dominio de política	Instrumentos	
	Basados en el mercado	Bienes públicos/ provisión directa
Mercado de productos	Red de protección de mercado tales como aranceles y restricciones a las importaciones, subvenciones a las exportaciones e incentivos fiscales a la inversión que utilizan las zonas francas y depósitos para perfeccionamiento activo (DPA) para bienes y servicios.	Programas de reclusión selectivas (abrir mercados a actores extranjeros y mantener a otros cerrados), Ley de Fomento de las Exportaciones, Creación de empresas públicas) en sectores estratégicos, empresas públicas con inversionistas extranjeros (INSINCA), Programas de atracción de inversión extranjera directa.
Mercado laboral	Créditos fiscales salariales, subvenciones, becas de formación.	Programas de formación a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).
Mercado de capitales	Tasas de interés subsidiados, préstamos garantizados.	Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), Creación de la banca de desarrollo o

⁹ El Mercado Común Centroamericano se apoyó en el marco conceptual de las relaciones centro-periferia desarrollado por Prebisch (1950 y 1959). El marco abordó varios factores: i) la creciente brecha en el nivel de ingreso entre el centro y la periferia; ii) el persistente desempleo en la periferia; iii) el persistente desequilibrio en la balanza de pagos en la periferia que imponía una importante restricción externa al crecimiento económico, y iv) el deterioro de los términos del intercambio. Este último factor llevó a la creación de acuerdos comerciales preferenciales y al objetivo de creación del Mercado Común Centroamericano (Zapata y Pérez, 2001). Un quinto factor, fundamental, fue el tamaño del mercado.

¹⁰ Los depósitos de perfeccionamiento activo eran espacios fuera de las zonas francas donde los productos se preparaban para ser exportados gozando de incentivos fiscales.

Dominio de política	Instrumentos	
	Basados en el mercado	Bienes públicos/ provisión directa
Mercado de tierras		Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI), créditos subvencionados.
Tecnología		Zonas francas, depósitos de perfeccionamiento e inversiones en infraestructura. Sistema Nacional de calidad, laboratorios de investigaciones, clúster en ciencia y tecnología universidad y sector público.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

Asimismo, la expansión de la industria manufacturera fue favorecida por una política crediticia de bajas tasas de interés y por las deducciones fiscales que formaron parte del sistema de incentivos fiscales. El sostenimiento de la política de inversión pública en la industria requirió de la creación de compañías o *holding* públicas, como el Banco Nacional de Fomento Industrial. La década de 1960 se caracterizó por un cambio en la política estatal en lo relativo a un manejo más directo de la política monetaria y fiscal como pilares del crecimiento y desarrollo económico del país, destacándose la política de promoción de exportaciones agrícolas e industriales.

Dentro de los bienes públicos proveídos en el ámbito del mercado de productos, destacaron los programas exitosos de reclusión selectiva que implementó el Gobierno de El Salvador y que abrió el mercado para empresas líderes en el sector de electrónica: Texas Instruments inauguró su mayor planta fuera de los Estados Unidos en 1973¹¹. Siguió IBM, Xerox, AVX Ceramics, y Dataram, hasta constituirse el único clúster electrónico en Centroamérica (Amaya y Cabrera Melgar, 2013; Calvo y López, 2015). Durante este período se iniciaron empresas públicas en servicios de agua y alcantarillado, energía eléctrica, instituciones de creación de viviendas urbanas, puertos y aeropuertos, con inversiones de capital extranjero y programas de atracción de inversión extranjera directa. Para comprender adecuadamente los avances de la productividad del trabajo, en los siguientes párrafos se analiza la formación de la estructura económica salvadoreña en este período, poniendo particular interés en los procesos de acumulación de capital y la mecanización de la producción.

El período 1951-1978 marcó un patrón de comportamiento explicado por un proceso acelerado de sustitución de importaciones financiado por la agroexportación (Acevedo, 2003), dado que las élites agrícolas incursionaron en las inversiones en el sector industrial. Ello generó una tasa de crecimiento promedio en la productividad laboral entre 1951-1978 del 0,9% (viabilizada por el aumento progresivo de los flujos de inversión que hizo posible el aumento de la mecanización capital/trabajo), dando como resultado que la tasa de crecimiento promedio de la ratio capital/producto disminuyera en -1,1% (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1).

Entre 1952 y 1957 se sucede un intenso proceso de acumulación de capital industrial con la instalación de 252 telares, maquinaria de fabricación de calzado, maquinaria para la industria química, producción de cemento y el inicio de operaciones de la primera presa hidroeléctrica (Dada Hirezi, 1985). Se inició, entonces, un proceso acelerado de inversión por

¹¹ A raíz de la guerra civil, Texas Instruments cerró operaciones en El Salvador en 1985 y se trasladó a Singapur.

unidad de producto, que incrementó la ratio de inversión/PIB desde el 9,5% en 1951 hasta el 19,7% en 1978. La tasa de crecimiento promedio de la inversión alcanzó, en estos años, un 9,7% (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1). La evolución en tres subperíodos (1950-1959, 1960-1969 y 1970-1978) de las ratios capital/trabajo, productividad laboral y capital/producto revela la evolución del proceso de sustitución de importaciones (véase el gráfico II.1). En el subperíodo 1950-1959, la productividad laboral creció un 1,9%, lo que se explica por un crecimiento relativamente estacionario del -0,6% en la ratio capital/trabajo.

En el subperíodo 1960-1969 continuó creciendo la productividad laboral a una tasa media del 2,5%, la mecanización se aceleró (creciendo un 0,9%) y la ratio capital/producto descendió, como media, en una tasa anual del -1,5%. Vale la pena mencionar que, en los años 1951 y 1965, ocurrieron dos terremotos con importantes pérdidas económicas y destrucción de obras de infraestructura. En 1969, el ciclón tropical Francelia impactó directamente con pérdidas humanas y la destrucción de infraestructura. En suma, el *stock* de capital adicionó los flujos de inversión cada año en este subperíodo, pero detrajo un porcentaje de depreciación y de pérdidas de capital originadas por los desastres. Entre 1970 y 1978, la productividad laboral creció, en promedio, 1,5%, debido al crecimiento de la ratio capital/trabajo (2,3%) por encima del crecimiento de la relación capital/producto (0,9%). La importancia relativa del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca descendió abruptamente, desde un 36,6% en 1951 hasta un 16,8% en 1978 (véase el cuadro II.2).

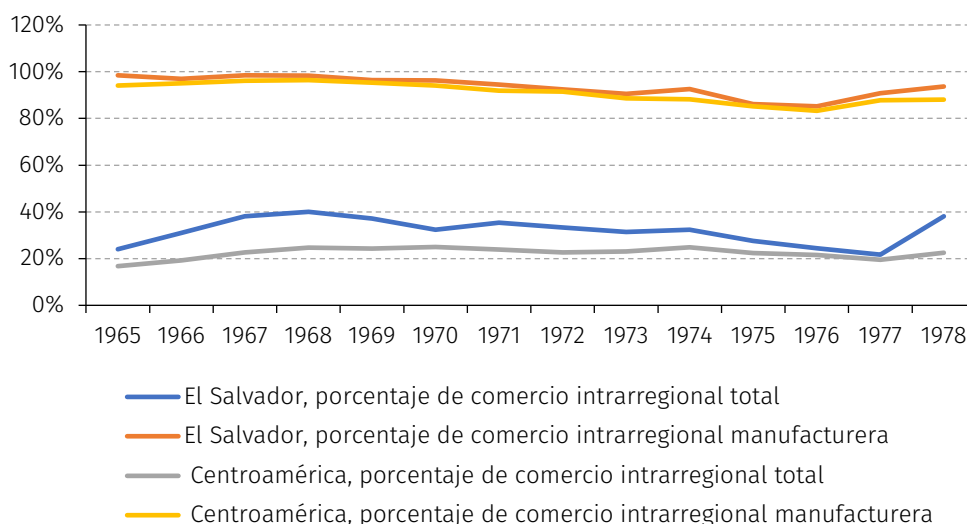
En el caso de productos básicos como frijol, maíz, arroz y maicillo (que forman parte de la dieta alimentaria), se presentó un problema de escasez desde mediados de la década de 1960 a raíz de políticas agrarias que incentivaron los cultivos de exportación y del proceso de urbanización e industrialización iniciados en la década anterior (López Pérez, 1984). Esta situación supuso una reducción en las tierras cultivables (hectáreas por habitantes), desde 0,17 en 1961 a 0,12 en 1970, lo que provocó un cambio en la estructura sectorial de la oferta agregada, situación catalogada de graves consecuencias desde el punto de vista de la reproducción alimentaria interna. Se produjo un gran desequilibrio por la sustitución de bosques tropicales y zonas de producción de granos básicos por zonas de cultivo para la exportación (principalmente café, algodón y caña de azúcar) (Banco Mundial, 2020).

Considerando el período completo, los sectores industriales (principalmente) y de servicios absorbieron los descensos en el tiempo de la participación relativa de la agricultura en el PIB. En los años 1951 y 1978, la base del crecimiento económico salvadoreño se sustentó, parcialmente, en el valor agregado del heterogéneo sector servicios, con un aumento en su importancia relativa —desde un 46,9% hasta un 51,4% (a precios constantes)—, donde predominó el comercio (al por mayor y al por menor), restaurantes y hoteles, propiedad de vivienda, transporte, establecimientos financieros, seguros, almacenamiento y comunicaciones.

La industria fue el sector que, de lejos, más avanzó en la estructura productiva salvadoreña. El sector industrial, en su conjunto, participó en 1951 con el 16,5%, alcanzando en 1978 un ascenso de 15 puntos porcentuales, aproximadamente, es decir, un crecimiento del 93%, hasta alcanzar el 31,8% de participación (véase el cuadro II.3). Este acelerado crecimiento fue impulsado por el proceso de integración económica centroamericana. El cambio estructural se manifestó en el aumento de la importancia de la industria manufacturera —desde un 13,4% al 27%— en un proceso intensivo en maquinaria que llevó a un aumento del índice capital/trabajo, pasando de un índice de 1,00 en 1950, hasta 1,39 en 1978 (un crecimiento acumulado del 39%). Del total de la formación bruta de capital fija, la industria manufacturera aportó el 54%, mientras que la industria de la construcción aportó el 31%, lo que constituyó una característica intrínseca de la manufactura con una capacidad para mecanizar la economía y generar empleo de elevada productividad y mayores salarios, según la tabla insumo producto de 1978 (Cabrerá, 2012).

La industrialización recibió gran aliento con la integración centroamericana a partir de 1960. Inicialmente, el impulso provino de la sustitución de importaciones de bienes finales y de consumo intermedio, para luego transitar a bienes de capital, proceso que avanzó en forma tímida. El proceso de integración centroamericana permitió un gran volumen de intercambio intrarregional, estimado en aproximadamente el 22% del comercio total de la región. En el caso de El Salvador, dicha proporción se estimó en una quinta parte del comercio total del país que incluso, como se observa en gráfico II.5, en algunos años llegó a constituir más de un 29%. En su mayor parte era de origen industrial (94%), cifra consistente con la proporción para el conjunto de Centroamérica (91%).

Gráfico II.5
Centroamérica y El Salvador: comercio intrarregional en las exportaciones totales/comercio total
y comercio intrarregional en las exportaciones manufactureras/comercio total, 1965-1978
(En porcentajes de CI total y porcentajes CI manufacturera)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Naciones Unidas, International Trade Statistics Database (UN Comtrade), descargados con el programa WITS del Banco Mundial.

El Salvador es de los países con mayor densidad poblacional en América Latina. En 1951 era de 96 habitantes por km² y llegó en 1978 hasta 210 habitantes por km², lo que produjo una fuerte presión sobre la tierra (Dada Hirezi, 1985). Las políticas de industrialización y la continuidad de la agricultura de exportación contribuyeron a la reducción de granjeros de subsistencia y de pequeños productores, aumentando la emigración del campo a la ciudad y presionando la oferta de trabajo urbana. La población promedio entre 1951 y 1978 era de 3,2 millones de habitantes y creció a una tasa promedio del 2,9%. La tasa de participación de la población económicamente activa (PEA) representó, en promedio, un 33% de la población total, tasa que fue equivalente a un 1 millón de habitantes.

Por otra parte, las tasas de desempleo durante el mismo período fueron en ascenso: iniciaron con el 5,1% en 1950, se elevaron al 10,2% en 1970 y alcanzaron el 11,2% en 1978. La tasa de subempleo nacional alcanzó un 48,7% en 1950 y disminuyó levemente hasta el 44,6% en 1970, para incrementarse hasta un 49% en 1978. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), este era y continuó siendo el principal problema del mercado laboral salvadoreño (Bértola y Ocampo, 2013).

En el cuadro II.4 se devela la tendencia al incremento de la población ocupada en los servicios desde un 23% en 1962 hasta un 36% en 1978, multiplicándose por 1,6 veces. Mientras que la industria aumentó desde un 17% en 1962 hasta un 20% en 1978, debido al aumento de la oferta laboral en la industria manufacturera —que fue de un 13% en 1962, hasta un 15% en 1978—. La industria de la construcción se mantuvo casi estable en ese período, y es de resaltar el abrupto descenso de la población ocupada en la agricultura, que pesaba un 60% en 1962 y pasó al 43% en 1978. En suma, por un lado, el proceso de sustitución de importaciones contribuyó al elevado crecimiento del PIB (5,1% al año, como media, entre 1951 y 1979), la inversión (9,7%) y la productividad laboral (2,0%). Sin embargo, las características señaladas, junto con la abundancia de mano de obra disponible a niveles de ingresos de subsistencia, no permitieron avanzar hacia una estructura socioeconómica caracterizada por empleos decentes.

Pese al crecimiento industrial en los años 1950-1969, la migración de miles de salvadoreños hacia Honduras continuó, explicado por la oportunidad de empleo requerida por las empresas norteamericanas productoras de banano, como la United Fruit Company y la Standard Fruit Company, y por la incapacidad del mercado laboral salvadoreño de absorber la mano de obra agrícola sobrante. Sin embargo, con la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969 finalizaron las migraciones de mano de obra rural y el retorno de migrantes dio paso al incremento del subempleo y a la migración a los Estados Unidos de América¹².

López Pérez (1984) explica dos procesos que desencadena la migración interna: el desarrollo de las fuerzas productivas en zonas atrasadas y la presión demográfica sobre la tierra. De acuerdo con el autor, este último factor explica la sobreoferta de la mano de obra para el cultivo estacional que no requiere sacrificios tecnológicos. La presión demográfica se encuentra ligada al elevado índice de concentración de la tierra en el país¹³, además de que proviene de la disminución de las tasas de mortalidad y el incremento de las tasas de natalidad (sobre todo en el campo)¹⁴. Entre 1930 y 1961, el autor devela que El Salvador tenía aproximadamente el 15% del crecimiento urbano atribuible a la migración, en tanto que el 72% se debía al crecimiento natural y el 13% a una combinación de ambos. Señala el papel de San Salvador (la capital del país) como polo de atracción de las migraciones. Entre 1950 y 1961, la ciudad recibió el 93% de la migración urbana nacional (55.384 personas), lo que se explica porque San Salvador y sus alrededores (área metropolitana) concentraban un 75% de la producción industrial (Acevedo, 2003).

Las exportaciones totales crecieron de forma acelerada entre 1951 y 1969 (en 6,2%), mientras que entre 1970 y 1978 casi se triplicó en términos nominales (hasta 17,8%), debido al ascenso en los precios internacionales del café. Sin embargo, las importaciones totales crecieron en el subperíodo 1951-1969 al 8,6% y en el segundo subperíodo a un 20,2%, lo que explica una moderada amplificación del déficit comercial en el período completo (véase el gráfico II.4). Parte del comportamiento en la década de 1970 se debió a que el índice de términos del intercambio (base 1990=100), que en 1951-1962 fue 138,5, bajó en el subperíodo 1970-1978 a 115,2, en parte como resultado de la explosión de los precios del petróleo (véase el gráfico II.3).

¹² Real Espinales (s/f) (citado por López Pérez, 1984) estimó que, entre 1930 y 1950, el saldo migratorio de salvadoreños hacia Honduras fue de 347.000 personas. La cifra llegó a ser más significativa entre 1959-1961, con 200.000 migrantes más. Con el conflicto entre ambos países, se estimó que en 1969 retornaron a El Salvador unos 300.000 salvadoreños (Serrano Herrera y Pérez Iraheta, 1992).

¹³ Según el Censo de 1961, los minifundios con predios de menos de 5 hectáreas, que en conjunto llegan a 137.540 con una superficie de 247.380 hectáreas. El resto, es decir, las fincas mayores de cinco hectáreas se consideraron como comerciales; su número alcanza 33.580 en una superficie de 1.334.050 hectáreas y concentra un 84,4% de la superficie (CONAPLAN, 1974).

¹⁴ López Pérez (1984) menciona que en este período las migraciones no se explican por el desarrollo de las actividades industriales enclavadas en los centros urbanos.

La diversificación y sofisticación de la producción y de las exportaciones durante el período 1951-1978 fue consistente con la transformación estructural del período de la industrialización sustitutiva. De acuerdo con la información disponible, para 1962 las exportaciones se concentraban un 99,8% en bienes agropecuarios, con un mínimo o nulo grado de complejidad tecnológica. Como resultado del proceso de urbanización, industrialización e integración subregional, las exportaciones de manufacturas habían alcanzado para 1978 una participación del 19,6%, en tanto que las de bienes para la transformación (maquila) un 9,9%. Consistentemente, el grado de complejidad de las exportaciones se incrementó, lo que se reflejó en una participación de estas en el núcleo del espacio de productos hasta por un 19,5% (véase el cuadro II.2).

La estrategia de sustitución de importaciones a principios de la década de 1960 se combinó con una tímida estrategia de promoción de exportaciones que buscó eliminar los problemas anteriores fomentando una producción manufacturera competitiva a nivel internacional. Los productos básicos que podían producirse a bajo costo en El Salvador eran los vinculados a los productos primarios e intensivos en trabajo. Si la ventaja de costos era la mano de obra, la promoción de las exportaciones dio lugar a industrias que importaban la materia prima que se procesaba ligeramente y luego se reexportaba, como la industria de prendas de vestir o maquila (*screwdriver industries*).

En el cuadro II.2 se muestra la estructura de las exportaciones en 1962, donde el 99,8% de las exportaciones se concentraron en el sector agropecuario (café, caña de azúcar y otros productos), de los que el 25,5% eran cereales. En 1970, la importancia relativa de la agricultura disminuyó a 70,9%, de los cuales el 13,1% eran cereales. Las exportaciones se diversificaron con el nacimiento de las exportaciones del núcleo del espacio de productos que pesaron un 20,1% en total en 1970, representados por productos intensivos en capital, químicos y maquinaria, con 11,3%, 5,9% y 2,9% respectivamente, y el nacimiento de la industria intensiva en trabajo que comprendió la industria de prendas de vestir o bienes para la transformación (maquila), con un 7,3% de las exportaciones totales. La trayectoria de las exportaciones en 1978 muestra que el sector agropecuario aportó un 69,5% y los productos intensivos en trabajo aumentaron hasta un 9,9% (bienes para la transformación), mientras que los productos ubicados en el núcleo del espacio de productos alcanzaron un 19,5%, destacando la maquinaria (con un 11,5%) y productos intensivos en capital (con un 5,4%) (Simoes e Hidalgo, 2011).

Cabrera (2002) hace una lectura del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en El Salvador y presenta las siguientes deficiencias a largo plazo: i) un mercado de trabajo con abundante fuerza laboral, una gran dispersión en los niveles de remuneración, y bajos niveles de formación y cualificación con una transición educativa desequilibrada; ii) propensión por competir mediante la reducción de los salarios reales¹⁵; iii) baja modernización de las plantas industriales construidas en las décadas de 1950 y 1960; iv) empresas de pequeño tamaño y subutilización de la capacidad instalada; y v) escasez de herramientas y de normas de calidad estandarizadas para exportar a los mercados internacionales, provocada por el mercado protegido institucionalmente.

C. Economía en crisis y condicionada por la guerra civil (1979-1989)

En el período de guerra civil (1979 a 1989), la economía salvadoreña decreció anualmente en promedio 1,2% y la productividad laboral y la renta per cápita descendieron en un 2,6% y un

¹⁵ “Para 1978, por ejemplo, 13 años después de establecido el salario mínimo agrícola, este había perdido el 14% de su poder adquisitivo. Algo similar —aunque de menor proporción— había ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios, los cuales, desde su instauración hasta 1978, habían perdido más del 5% de su poder adquisitivo” (PNUD, 2010, pág. 315).

2,7%, respectivamente (véase el cuadro II.1). Si la gravedad en las condiciones de vida de la población salvadoreña fueron razón importante para la deflagración de la guerra civil al final de la década de 1970, la caída subsecuente en el ingreso por habitante —aproximadamente de 3.000 dólares en 1979 a 2.300 en 1989 (es decir, casi 25%)— contribuyó a extender el conflicto por toda la década.

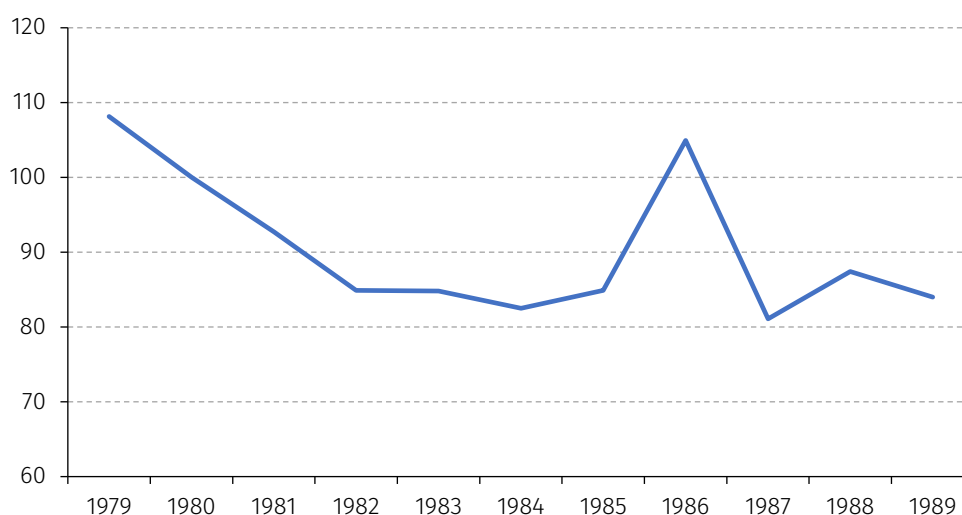
La mecanización se estancó en el período, al caer 0,7% al año, a pesar de que la ratio capital/producto creció 2,0%, porque el producto cayó más fuertemente que el *stock* neto de capital. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó las pérdidas de capital derivadas del conflicto en los primeros ocho años de la década de 1980 en aproximadamente 1.500 millones de dólares, un 12% del PIB. El FMI (1998) y Morales (1998) sostienen que se destruyó una buena parte del capital y se distrajeron activos para emplearse en actividades vinculadas con el esfuerzo de guerra, junto a un decrecimiento de los flujos de inversión real (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1). Durante este período, la pobreza aumentó en más del 10%, en tanto la población que migró hacia los Estados Unidos se estimó en 10% (aproximadamente), los salarios mínimos perdieron más del 50% de su poder adquisitivo, la inflación alcanzó un promedio anual de 20% y el sistema financiero prácticamente quebró (PNUD, 2010).

El Salvador, al igual que América Latina, sufrió impactos por el aumento drástico de la tasa de interés de la Reserva Federal en la segunda mitad de la década de 1970, especialmente a fines de 1979, elevándose los niveles de deuda pública externa, desde 196 millones de dólares en 1975 a 470 millones de dólares en 1980 (multiplicándose por 2,4 veces). La deuda privada externa presentaba un nivel de 195 millones de dólares en 1975, y se incrementó hasta 330 millones de dólares en 1980 (se multiplicó 1,7 veces). La deuda externa total pasó de 391 millones de dólares en 1975 a 800 millones de dólares en 1980, duplicándose en cinco años. El 67,0% del aumento de la deuda de 1975 a 1980 fue por endeudamiento público (Ocampo y otros, 2014). En la década de 1970 se presentó también una depreciación del colón salvadoreño en términos reales (CEPAL, 2021).

El impacto del ascenso de las tasas de interés internacionales y los precios de los productos derivados del petróleo se manifestaron en una tasa de inflación anual promedio de 18,3% entre 1979 y 1989. En 1986 se sucede la devaluación del 100% del colón salvadoreño (desde 2,5 a 5 colones por dólar) y una desviación estándar móvil de cuatro años del índice de tipo de cambio efectivo real (ITCER) de 0,03, que aumentó en función de las devaluaciones cambiarias que pretendían frenar las fuertes apreciaciones nominales y reales (CEPAL, 2021). Efectivamente, El Salvador sufrió graves dificultades en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que registró un promedio de -0,8% en proporción al PIB, pero con dos períodos diferenciados: el primero con un déficit promedio en cuenta corriente entre 1981 y 1985 de -3,0%; y el segundo con un superávit para el período de 1986-1988 del 3,9% como porcentaje del PIB.

Como se indica en el gráfico II.6, los términos del intercambio se deterioraron desde fines de la década de 1970 hasta 1982, y se mantuvieron estables en un nivel desfavorable hasta el final de la década, con la excepción de 1986, año en el que sucedió la devaluación nominal del colón salvadoreño arriba indicada. Durante este período se mantuvo una economía de guerra caracterizada por el apoyo militar y económico del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno salvadoreño. El conflicto armado alcanzó su máximo con una ofensiva general de la guerrilla en noviembre de 1989 en todo el país que dio paso al inicio del diálogo y negociaciones, dada la imposibilidad del gobierno de aplastar militarmente a las fuerzas insurgentes. Se implementaron, en estos años, programas de estabilización y ajuste estructural que generaron una fuerte dependencia del financiamiento externo.

Gráfico II.6
El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios, 1979-1989
 (Año base 1980=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones propias basadas en fuentes nacionales.

En términos de las políticas empleadas para paliar los efectos de la contracción del producto, destaca la participación del Estado desde inicios de la década de 1980 en el establecimiento de medidas y políticas tales como el control cambiario y la restricción al movimiento de capitales; la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar; la nacionalización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo; la administración o control de las tasas de interés y del otorgamiento de crédito por parte de la autoridad monetaria; y la Reforma Agraria (Cabrera Melgar, Fuentes y Morales, 2005).

El conflicto no fue más que la culminación de las tensiones sociales y económicas que habían venido incubándose en las décadas previas a causa de la captura del Estado por las élites políticas, militares y económicas, que se manifestó en la imposibilidad de los partidos progresistas de izquierda de acceder al poder por la vía eleccionaria al sufrir fraudes electorales. La influencia de la doctrina de la seguridad nacional fue evidente en las decisiones de las tres sucesivas Juntas Revolucionarias de Gobierno (entre octubre de 1979 y mayo de 1982) y en los Gobiernos de Álvaro Magaña (1982 a 1984) y de Napoleón Duarte (1984 a 1989), en los que ocurrió la nacionalización de sectores estratégicos que “se sostuvo en buena medida sobre los fenómenos de subsidiarización y de ilegalidad, mientras la tradicional agroexportación y la incipiente industria sufrían los embates de la guerra y la crisis”¹⁶ (Waxenecker, 2017, pág. 9).

El peso del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca en el PIB total en los años 1979 a 1990 disminuyó levemente, desde el 16,8% al 15,4% (véase el cuadro II.3). Los principales cambios estructurales en la economía salvadoreña fueron, por un lado, la caída en 10 puntos porcentuales en la participación de la industria (9,6% en el sector manufacturero, y en 0,7 en la industria de la construcción) y, por otro, la continuidad en el incremento del peso del sector de servicios, que ascendió desde un 51,4% hasta un 62,9%. La tendencia al incremento de la población ocupada en los servicios en este período pasó de un 36% en 1978 hasta un 44% en 1990 (véase el cuadro II.4). Mientras que la industria aumentó desde un 20% en 1978 hasta un

¹⁶ Por subsidiarización el autor se refiere a la ayuda que los Estados Unidos brindaba a Centroamérica a través de fuentes oficiales y no oficiales. Y por ilegalidad, al enriquecimiento ilícito de grupos locales en posición de sacar ventaja de dicha ayuda económica y militar.

23% en 1990, debido al aumento de la ocupación laboral en la industria manufacturera (desde un 15% en 1978 hasta un 18% en 1990). La industria de la construcción se mantuvo casi estable en ese período y continuó el descenso de la población ocupada en el sector agrícola —desde un 43% en 1978 hasta un 33% en 1990—.

Durante el período 1979-1989 se registra una caída importante de la participación de las exportaciones agropecuarias en el total de exportaciones de bienes y servicios, pasando del 69,5% en 1978 al 34% en 1990. Además, se registra la irrupción de las exportaciones de servicios con una fuerte participación en el total, equivalente al 37,1%. Las exportaciones de origen industrial se mantienen casi estables para 1990, con una participación del 27% en el total, correspondiéndole a las manufacturas el 17,4% y al perfeccionamiento activo (maquila) el 9,6%. El grado de complejidad tecnológica en las exportaciones se incrementó durante este período, lo que se evidencia en el incremento en la participación de las exportaciones en el núcleo del espacio de productos, pasando del 19,5% en 1978 al 27,6% en 1990; este es el porcentaje más alto de la historia económica reciente de El Salvador (véase el cuadro II.2).

El crecimiento poblacional medio en el período fue del 1,5%, por encima del crecimiento económico (0,7%). La densidad poblacional alcanzó 229 habitantes por kilómetro cuadrado en este período. La tasa de desempleo entre 1979 y 1989 se elevó, desde 11,2% hasta el 13% (1,8 puntos porcentuales por encima del período anterior) debido a la recesión y por las condiciones de guerra civil en el país. Durante la década de 1980 se incrementó la migración irregular hacia los Estados Unidos y otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), motivada por la persecución política, la agudización del conflicto bélico y consecuentemente, por la frágil condición socioeconómica de la población. Brücker, Capuano y Marfouk (2013) estimaron en 90.720 el número de migrantes salvadoreños a los Estados Unidos en 1980, donde la emigración femenina representó el 56,6%. Para 1985, el número de salvadoreños viviendo en dicho país era de 263.397 (un incremento del 190%).

A lo largo de la década de 1980 inició un debate en el sector privado sobre el agotamiento de proceso de desenvolvimiento económico basado en el elevado papel del Estado en el comercio exterior, la industria bancaria y el proceso productivo imperante, incluida la propiedad de empresas. Se propuso un patrón de desarrollo basado en la iniciativa privada y en un menor rol del Estado, en línea con las propuestas de políticas liberales del consenso de Washington (FUSADES, 1985). El proceso electoral de 1989 y el triunfo del partido que representaba la visión de la clase económica dominante fueron el inicio de transformaciones en la estrategia de desarrollo y en el marco regulatorio que dominó el siguiente período. Waxenecker (2017) menciona que las transformaciones profundas del agro y la agroindustria, del sector financiero y de la industria configuraron una élite donde la gran empresa salvadoreña se articuló alrededor de una red económica hegemónica que presentó algunas características de modernidad y diversificación productiva, pero mantuvo su estructura oligárquica basada en el agro.

D. Dos enfoques del neoliberalismo: radicalismo y diversificación exportadora (1990-2009), y mitigación y transformaciones productivas y sociales (2010-2019)

El modelo neoliberal de desarrollo es el de mayor espacio temporal de los patrones examinados en este documento (1990-2019) y cuyas reformas orientadas hacia el mercado aún subsisten. El crecimiento observado en el período fue del 2,6% y la renta per cápita creció 1,9%. La tasa de crecimiento de la inversión promedio fue del 4,0%, lo que produjo un incremento en la productividad laboral del 0,5% y el crecimiento de la ratio capital/trabajo en 1,1%,

mientras el déficit comercial se amplificó (-20,2% del PIB), fruto de la apertura comercial unilateral y los tratados de libre comercio. Empero, hay matices que permiten identificar dos subperíodos dentro de este espacio temporal. El primero comprende de 1990 a 2009 y se caracterizó por la implantación de privatizaciones, venta de empresas públicas y una orientación hacia una economía de mercado. En el segundo subperíodo, 2010-2019, cambia el paradigma de la política pública, brindando mayor preponderancia que la previa al rol del Estado en la planificación, en la formulación de las políticas públicas a la inversión social y el desmantelamiento de algunas políticas implementadas en el subperíodo anterior, aunque el núcleo del modelo se mantuvo.

1. Neoliberalismo radical y diversificación exportadora (1990-2009)

El primer subperíodo neoliberal (1990-2009), denominado neoliberalismo radical, es en donde se define el núcleo de las reformas neoliberales y donde el cambio estructural presentó señales mixtas. Por un lado, la reducción del aporte de la manufactura en el PIB llegó al 23,1% en 2009, luego de haberse obtenido un 31,8% en 1978 y, por otro, se verifica un elevado incremento de las exportaciones de origen industrial que transitaron desde un 27% en 1990 hasta un 50,9% en 2009. Las exportaciones de perfeccionamiento activo —conocidas como maquila— son las de mayor dinamismo, con una participación del 35,5% en 2009. Las reformas implementadas orientadas hacia el mercado hicieron posible que las élites económicas formaran poderosos núcleos y monopolios privados que darían lugar a la captura del Estado salvadoreño para aumentar sus tasas de beneficios (Waxenecker, 2017). Además, en este subperíodo no se registraron mejoras sustanciales en los indicadores de pobreza. La pobreza total, relativa y extrema transitó del 49,1%, 31,6% y 17,5% en 2000, al 50,1%, 33% y 17,1% en 2009.

FUSADES (1985) propuso un modelo económico de atracción de inversiones, liberalización de las importaciones y promoción de las exportaciones basado en una visión autóctona de fidelidad a las fuerzas del mercado y a la iniciativa privada anticipándose a las recomendaciones que serían dictadas por lo que Williamson (1990) llamó el Consenso de Washington. Las medidas propuestas por la institución fueron: i) la eliminación de los controles de precios, ii) la reducción unilateral de los aranceles y barreras al comercio exterior, y iii) la liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés. La propuesta de FUSADES fue implementada en los años 1989-1994 por el Gobierno del presidente Alfredo Cristiani. La estrategia de desarrollo de este gobierno se implantó a través de reformas orientadas hacia la apertura del comercio y de las finanzas, una reforma tributaria donde los impuestos indirectos (impuesto al valor agregado, IVA) sustituyeron a los impuestos directos (patrimonio) como principal vía de financiación del gasto junto al endeudamiento, acompañado de la privatización de la banca, bancos cooperativos y pensiones.

Los esfuerzos en la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa incluyeron la reducción del arancel máximo de 290% a 50% en 1989 y sucesivas bajas hasta un 20% en 1994, la repatriación irrestricta de las ganancias por parte de las empresas extranjeras, y el fortalecimiento de los flujos comerciales a través de tratados de libre comercio. El resultado principal fue el fortalecimiento de un esquema de crecimiento basado, fundamentalmente, en la producción de servicios cuyo destino ya no era solo el mercado nacional, sino también el internacional. Las reformas neoliberales implementadas hicieron posible que las élites económicas formasen poderosos núcleos y monopolios privados que consolidaron la captura del Estado salvadoreño para aumentar las tasas de beneficios (Waxenecker, 2017).

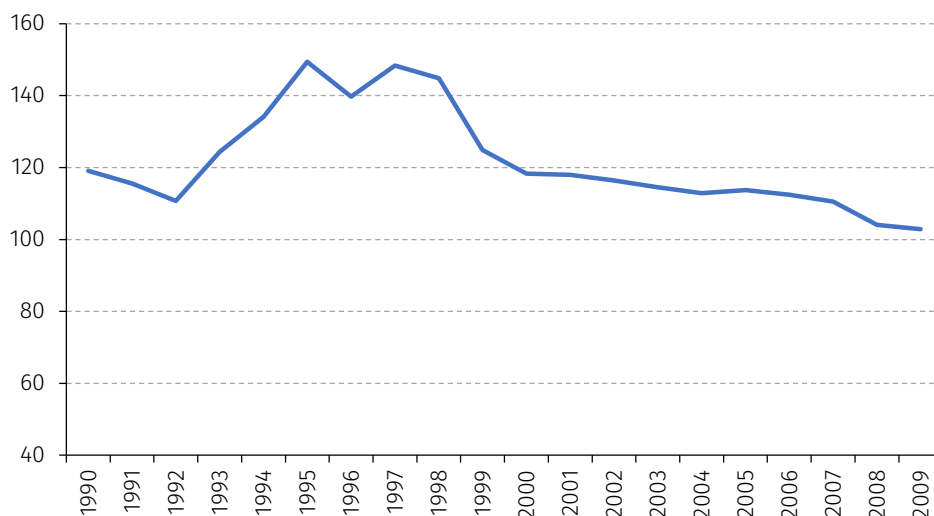
Durante este subperíodo El Salvador persiguió agresivamente la suscripción de acuerdos de libre comercio e inversión. El objetivo era, según las autoridades nacionales, lograr una mayor inserción de sus productos y servicios en los mercados de sus principales socios

comerciales. Hasta la fecha, El Salvador ha firmado acuerdos con los Estados Unidos (conocido como CAFTA-DR, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana), Chile, Panamá y la provincia china de Taiwán. En esta etapa se brindaron incentivos fiscales para atraer industrias de perfeccionamiento activo, en su mayor parte dedicadas a la maquila de prendas de vestir. La industria de prendas de vestir se basó en una cadena de productos básicos impulsada por el comprador y estuvo marcada por asimetrías entre los proveedores y compradores globales de productos de ropa finales. “Los compradores globales determinan lo que se va a producir, dónde, por quién y a qué precio. En la mayoría de los casos, estas empresas líderes subcontratan la fabricación a una red mundial de fabricantes de contratos en países en desarrollo que ofrecen las tasas más competitivas” (Gereffi, Fernandez-Stark y Psilos, 2011, pág. 79).

Desde 1990 se observan en El Salvador transformaciones de gran tamaño en la propiedad de la riqueza, que pasaron del dominio público al privado a raíz de las siguientes privatizaciones: sistema bancario, asociaciones de ahorro y préstamo, sistema de pensiones, energía eléctrica y telecomunicaciones (está última vendida por 1.419,5 millones de dólares); y de empresas públicas dedicadas al beneficios de café, ingenios y plantas de alcohol, e importación de petróleo, empresa productora de cemento, torrefactora de café y plantas de almacenamiento de granos básicos. Todo lo anterior configuró a El Salvador como un alumno aventajado en las reformas del Consenso de Washington (República de El Salvador, 2006).

Entre 1990 y 2009, sucedió la vuelta al crecimiento económico (en 2,6%)¹⁷ y de la renta per cápita (de 1,8%), explicadas con una tasa de crecimiento de la población del 0,8% (menor que el crecimiento económico) y el aumento en las tasas de migración (del 13,9% entre 1990 y 1995) (Brucker, 2013). La evolución del índice de los términos del intercambio en bienes y servicios presenta una evolución favorable durante el subperíodo, con excepción de los años 1991,1992, 2008 y 2009 (véase el gráfico II.7). Durante la década de 1990 hubo una razonable aceleración del crecimiento, pero hubo una fuerte desaceleración en la década de 2000.

Gráfico II.7
El Salvador: relación de precios del intercambio de bienes y servicios, 1990-2009
(Año base 2010=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones propias basada en fuentes nacionales.

¹⁷ En simultáneo, El Salvador estuvo expuesto a fenómenos hidrometeorológicos tales como el huracán Mitch, en 1998, que produjo pérdidas económicas de aproximadamente 388 millones de dólares (equivalentes al 6,4% del PIB).

La relación de precios de intercambio de bienes y servicios entre 1990 y 2009 presenta una relación negativa, debido a la profundización del déficit comercial de bienes y servicios que se multiplicó por cuatro veces entre 1990 y 2009, desde un valor de -716,6 millones de dólares hasta un máximo en 2008 de -4.889,7 millones de dólares, cifra que en la crisis de 2009 disminuyó hasta -3,198.1 millones. Otro factor que explica la relación negativa del intercambio fue la política de apertura externa, las pérdidas de competitividad por la baja complejidad de las exportaciones y por la apreciación del tipo de cambio real. La política económica, sugerida por FUSADES, tomó en 2001 un rumbo diferente a la flexibilización del tipo de cambio con la implementación de la Ley de Integración Monetaria (LIM) por parte del Presidente Francisco Flores, quien introdujo la dolarización. Por ende, se renunció a la posibilidad de uso del tipo de cambio como una medida de ajuste, como se indicó arriba, o estímulo a la competitividad de los sectores comercializables.

La dolarización se entendió como la adopción del dólar como moneda de curso legal, bajo los argumentos de que era

“necesario también operar en un ambiente de mayor estabilidad y predictibilidad económica, y por ello debemos exigir un análisis profundo de los instrumentos disponibles para garantizar un sistema monetario, que le otorgue más confianza a los salvadoreños y a los inversionistas extranjeros. Sería impensable de nuestra parte introducir riesgos al régimen cambiario actual. Más aún: debemos eliminar la posibilidad de que un mandatario o gobierno devalúe arbitrariamente la moneda. De ahí que debemos plasmar y fijar en el ancla segura de nuestras leyes el marco jurídico que imposibilite manipulaciones cambiarias a favor de grupos y de intereses especiales. De esta manera evitaremos que en el futuro se puedan dar devaluaciones arbitrarias, que serían el más cruel atropello contra el ahorro y el patrimonio de los salvadoreños” (Barraza, 2000, págs. 3-7).

Se afirmaba que las tasas de interés se mantenían altas, a pesar de siete años de inflación baja, estabilidad cambiaria, grado de inversión en riesgo soberano y un sistema financiero solvente. Sin embargo, la economía salvadoreña presentaba un débil crecimiento económico y una baja inversión de la economía, por lo que se justificó dolarizar la economía. El salario medio de los trabajadores se mantuvo al valor nominal en colones en 2001, en tanto el valor real de dichos salarios pasó de una ganancia del 3,3% en 2000 a una pérdida del 4,9% en 2001, habiendo registrado una pérdida real del 2,2% de su valor entre 2001 y 2008; por su parte, los precios al consumo se elevaron desde 2,3% en 2000 hasta 3,8% en 2001, con un promedio del 4,01% entre 2001 y 2008.

Rodrik (2008) muestra que la subvaluación de la moneda estimula el crecimiento económico, especialmente en los países en desarrollo, a través del canal de los bienes comercializables y, especialmente, la industria manufactura. Amaya (2012) emplea la misma metodología para estimar los impactos de la subvaluación (depreciación) del tipo de cambio real en el crecimiento económico salvadoreño (renta per cápita) a través de un panel de datos con efectos fijos y aleatorios para una muestra de 187 países para los cuatro quinquenios (desde 1990 hasta 2009). Este autor encontró que la apreciación del tipo de cambio real incidió negativamente en el crecimiento económico per cápita salvadoreño, al afectar a los bienes comercializables, dado que en esta década se presentó una sobrevaloración del tipo de cambio real en línea con un menor crecimiento de la renta per

cápita, donde la relación precios comercializables con respecto a no comercializables tendió a ser menor entre 1990 y 2009, debido también al mayor flujo de remesas familiares¹⁸.

La crisis financiera internacional de 2007 y 2008, que terminó incidiendo en 2009 en las principales variables económicas de El Salvador, impactó de forma rápida a la economía salvadoreña, desprovista de políticas de demanda (monetarias, cambiarias y crediticias). Ante las reducciones en la demanda externa, sus impactos se sintieron rápidamente en la producción y el mercado laboral. La economía decayó 2,1% y el PIB per cápita un -2,5%. La inversión decreció el -28,0%, la productividad laboral en un -2,7% y la brecha comercial se amplió en un -18,7% del PIB (BCR, 2020). La mecanización (capital/trabajo) creció de manera acelerada durante este período en un 1,9% por mayores flujos de inversión real, que como media alcanzó una tasa de crecimiento de la formación bruta de capital del 4,4% entre 1990 y 2009. La productividad laboral creció levemente en un 0,5% y la ratio capital/producto creció en 1,9% (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1).

El cambio estructural presentó señales mixtas en los sectores de bienes comercializables entre 1990 y 2009 (véanse los cuadros II.3 y II.4): una evolución estacionaria del peso de la industria manufacturera de alrededor del 17,9% y la caída de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, desde un 15,4% hasta un 7,4% entre 1990 a 2009. Desde la década de 1950 hasta principios de los noventa se desarrollaron un conjunto de servicios públicos comercializables, tales como servicios financieros (servicios bancarios, pensiones y seguros), generación y distribución de energía eléctrica, telefonía fija, televisión, radio (que posteriormente se privatizaron), así como nuevos servicios, como *call centers* y BPO (*business process outsourcing*), entre otros. Esto profundizó la terciarización de la economía, dado que aumentó la contribución de los servicios, desde un 62,9% en 1990 hasta un 69,3% en 2009.

El incremento en el subperíodo de la participación del total de exportaciones industriales se debió, fundamentalmente, al ascenso de las industrias de bienes para la transformación (maquila), que casi cuadruplicaron su participación pasando del 9,6% en 1990 al 35,5% en 2009. La participación de las exportaciones agropecuarias siguió en descenso hasta alcanzar el 20,6% en 2009. Las exportaciones de servicios irrumpieron notablemente hasta alcanzar el 25,1% del total en 2009. La dinámica de las exportaciones de bienes siguió dependiendo de un reducido grupo de productos —ubicados en apenas cinco capítulos de la clasificación arancelaria de la subregión— y que concentraron al menos el 50% del valor de las exportaciones en 2009 (véase el cuadro II.2).

Además, la diversificación y modernización de las exportaciones sufrió un revés, contrario a lo que se hubiese esperado luego de la implementación del conjunto de políticas de liberalización económica. El porcentaje de exportaciones que se ubicaron en el núcleo del espacio de productos bajó del 27,6% en 1990 al 20,4% en 2009. Consistentemente, la participación de las exportaciones de la industria manufacturera registró una caída, pasando del 17,4% en 1990 al 15,4% en 2009. El análisis de economía política durante este período permite concluir que las élites económicas formaron poderosos núcleos y monopolios privados que darían lugar a la captura del Estado salvadoreño para aumentar sus tasas de beneficios:

“la provisión ilícita de beneficios entre élites políticas y económicas, el manejo inadecuado de los fondos del banco central y los bienes estatales en el proceso de privatización, el predominio legislativo de las élites en la aprobación de la

¹⁸ El índice de subvaluación resulta de ajustar el tipo de cambio real por el efecto Harrod-Balassa-Samuelson, mediante la fórmula:

$$\ln \text{ undervarl} = \ln(100/p) - \ln \text{rer}^*,$$

$$\text{con } \ln \text{rer}^* = a + b * \ln \text{rgdpch} + f + e,$$

donde: p: nivel de precios del PIB, rgdpch: PIB per cápita con precios encadenados, f: efecto fijo del tiempo.

legislación de ajuste estructural, y la exclusividad y falta de transparencia en las decisiones gubernamentales conformaron algunos de los mecanismos de realización de poder. Han sido mecanismos propios del fenómeno de captura de Estado en una etapa crítica de la transición económica en El Salvador, moldeándose mutuamente en las dinámicas propias de la transición política y la pacificación” (Waxenecker, 2017, pág. 61).

La concentración del ingreso en el subperíodo 1990-2009 fue muy elevada. El ingreso nacional promedio de apenas el 10% de los individuos con mayores ingresos (el decil superior) en El Salvador acaparó el 53% del ingreso nacional antes de impuestos, semejante al resto de América Latina (55%), la segunda región más desigual del mundo (World Inequality Lab, 2021).

La densidad poblacional en 2009 alcanzó 293 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra mayor que en 1990, donde se registraron 247 habitantes por kilómetro cuadrado. La población creció de 5,2 millones de habitantes en 1990 a 6,2 millones en 2009. En ese último año la población económicamente activa (PEA) representaba un 41% de la población total (aproximadamente 2,6 millones de habitantes). Un 40% de la población era ocupada, alcanzando 2,5 millones de personas. La tasa de desempleo alcanzó un 4%, reduciéndose en 9 puntos porcentuales con respecto a 1990, pero el mercado laboral mantuvo elevadas tasas de subempleo —del 30,6% en 2009—, una característica estructural del mercado laboral salvadoreño (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015; BCR, 2020). El número de migrantes salvadoreños en 1990, según el Censo, se estimó en 451.829 y subió hasta 538.669 migrantes en 1995, con un incremento del 19,2%. Hubo un desproporcional incremento en la migración de personas más calificadas: con educación primaria un 9,5%, con secundaria un 27,1%, y con terciaria un 29,1% (Brücker, Capuano y Marfouk, 2013).

Para finalizar esta sección se realiza un ejercicio sobre las fuentes del crecimiento de la productividad laboral siguiendo a McMillan y Rodrik (2011), que representan otro enfoque de identificación de los patrones del cambio estructural en El Salvador. Así, se analizan dos vías para evaluar el cambio estructural. La primera a través de la acumulación de capacidades, tales como habilidades de los trabajadores, insumos públicos, insumos intermedios, normas, maquinaria y equipo, cambio técnico, o la reducción de ineficiencias entre plantas productivas (efecto *within*). La segunda se hace por medio de movimientos del trabajo de sectores de baja productividad hacia sectores de la alta productividad (efecto *reallocation*).

En el período de 1990 a 2009 el crecimiento promedio de la productividad laboral salvadoreña alcanzó el 0,6% en términos agregados, evolución explicada por el crecimiento de la productividad laboral denominada *structural change*, que se comprende como la relocalización del empleo del sector agropecuario hacia la industria manufacturera, la industria de la construcción y los servicios. Esto significa que el empleo se incrementó en los sectores donde subió la productividad laboral, mientras que el crecimiento de la productividad *within* de los sectores económicos fue ligeramente negativo. Si se analiza el subperíodo 1990-1999, el crecimiento promedio de la productividad se explica por el crecimiento del 0,6% del cambio estructural, mientras que la productividad sectorial (*within*) decreció en -0,8%. En el subperíodo 2000-2009 ambos componentes de la productividad global presentaron una evolución positiva del 0,3% (*within*) y el 0,2% (*structural change*) (véase el cuadro II.6).

En el gráfico II.8 se muestra el descenso abrupto ocurrido en el empleo y en la productividad en el sector agropecuario, y el tránsito de trabajadores hacia la construcción y al heterogéneo sector servicios, donde coexisten sectores de baja y elevada productividad. Las pérdidas millonarias derivadas de los terremotos de 2001 —que la CEPAL estimó en 1.255,4 millones de dólares (aproximadamente el 13% del PIB)—, afectaron el potencial de crecimiento y desarrollo en el corto y mediano plazo, dado que las pérdidas de acervo de

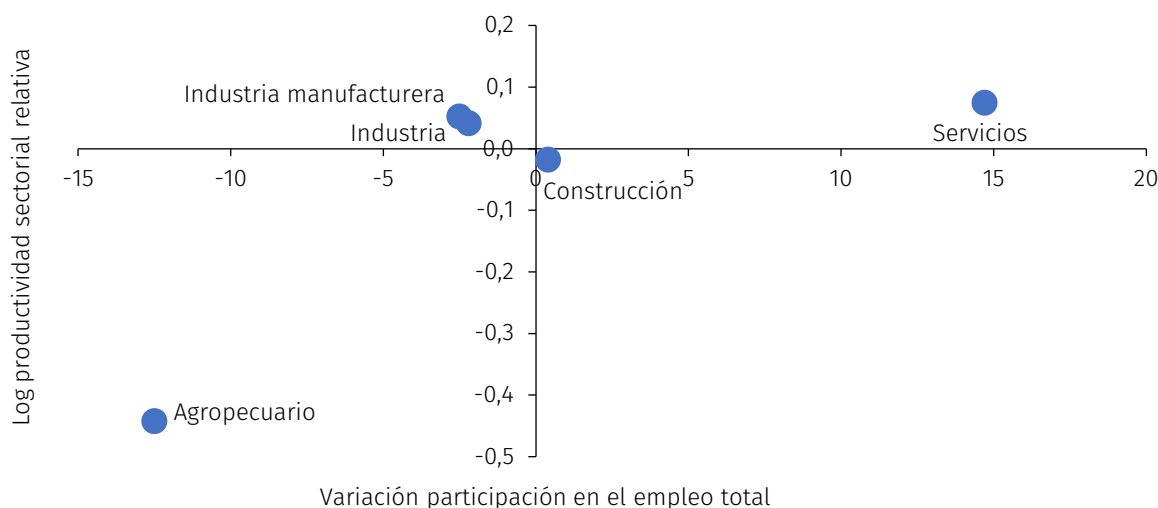
capital se estimaron en 840 millones de dólares. Una elevada proporción de la población salvadoreña (el 18,3%) quedó afectada directamente por el terremoto (CEPAL, 2001) y por los ciclones tropicales y sistemas de baja presión que golpearon al país entre 2001 y 2009. Se estimaron pérdidas cifradas en 3.726 millones de dólares, alrededor de 2,3 millones de personas afectadas y 2.922 personas fallecidas (EMDAT, 2021).

Cuadro II.6
El Salvador: descomposición de la productividad laboral, 1990-2018
(En tasas de crecimiento promedio)

	<i>Within</i>	<i>Structural change</i>	Total
1990-1999	-0,8	0,6	0,2
2000-2009	0,3	0,2	0,5
1990-2009	0,0	0,6	0,6
2010-2018	0,3	0,2	0,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es> y Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples, varios años, 28 de noviembre de 2020 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.

Gráfico II.8
El Salvador: cambio en la cuota del empleo y log de productividad sectorial/productividad global, 1990-2009



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es> y Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples, 28 de noviembre de 2020 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.

2. Transformación estructural y diversificación productiva, 2010-2019

El segundo subperíodo, denominado neoliberalismo mitigado, comprende los años 2010 a 2019. Durante estos años se adoptaron un conjunto de políticas públicas definidas en dos planes quinquenales junto a políticas industriales verticales y horizontales (fomento, diversificación y transformación productiva) que perseguían acelerar el patrón de transformación y diversificación productiva de la economía salvadoreña. No obstante, durante este segundo subperíodo, la economía alcanzó tan solo un crecimiento anual del 2,5% en el PIB y del 3,5% en la inversión, dando lugar a un leve crecimiento de la productividad laboral (0,4%).

En estos años la economía salvadoreña estuvo inhabilitada para implementar políticas de demanda (monetaria, crediticia, cambiaria) como resultado de asumir la dolarización en 2001 para atenuar los choques externos e internos o los desastres y las reformas neoliberales implementadas a lo largo del período previo no se han revertido. No obstante, la implementación de algunas políticas sociales, en particular las adoptadas a partir de 2010, han producido algunas mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad. En 2009, la pobreza total alcanzaba un 50,1%, la pobreza relativa un 33,6% y la extrema un 17,1%, evolución a la baja como se muestra en las cifras de 2019, la pobreza total, relativa y extrema alcanzaban el 22,8%, 18,3% y 4,5% de los hogares. El coeficiente de desigualdad de Gini en 2019 alcanzaba un 0,35 (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2020). La concentración del ingreso nacional antes de impuestos en el 10% de los individuos con mayores ingresos disminuyó como media del 49,7% entre 1990 a 2009, al 46,1% entre 2010 a 2019 (World Inequality Lab, 2021)¹⁹.

La mejora en los indicadores sociales es uno de los rasgos principales que ayudan a diferenciar el período 1990-2019 en estos dos subperíodos. Este subperíodo está conformado por dos administraciones presidenciales del partido de izquierda, Mauricio Funes (junio de 2009 a mayo de 2014) y Salvador Sánchez Cerén (junio de 2014 a mayo de 2019). Estas administraciones se caracterizaron por abordar las restricciones estructurales de la economía salvadoreña y proponer la planificación para el desarrollo económico y social mediante las políticas de transformación productiva y de enfrentamiento de los problemas sociales, configuradas por la vía de consensos sobre planes quinquenales de desarrollo con la sociedad civil. El plan del quinquenio 2009-2014 puso énfasis en el cambio estructural y en políticas sociales. La primera enfatizó el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas y

“la reorientación en forma coordinada de los recursos y servicios gubernamentales, para que fomenten tanto la innovación como las iniciativas emprendedoras de las mujeres y los hombres que se dedican a la producción y a las actividades empresariales; por el otro, la creación de nuevas modalidades que permitan acceso a recursos financieros y a una gestión de calidad” (Gobierno de El Salvador, 2010, pág. 92).

Asimismo, el plan propuso seleccionar actividades productivas con potencialidad desencadenante.

En 2014 se creó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa, y se incorporó la política nacional para el desarrollo de la pyme con acceso a financiamiento, legalización y tributación, acceso a mercados, desarrollo empresarial y capacitación, gremialización y competitividad. Se estima que el segmento pyme comprendía un total de 317.795 unidades económicas. De este total, el 60,76% eran microempresas, el 33,92% emprendimientos y solo el 2,32% pequeñas empresas (CONAMYPE, 2017).

Dentro de las políticas sociales se incluyó un Sistema de Protección Social Universal (SPSU), con énfasis en aumentar la cobertura de los servicios de salud, la alimentación y la seguridad de ingresos. El sistema incluyó transferencias no contributivas destinadas a garantizar una cobertura mínima para toda la población, pero también componentes contributivos organizados a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y un régimen de pensiones privado. Los programas del componente no contributivo estuvieron dirigidos prioritariamente a personas en situación de vulnerabilidad social. Comunidades Solidarias (urbanas y rurales) era considerado el principal programa y estaba compuesto de

¹⁹ El Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas señala que la representatividad de información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples constituye un reto para las actuales estadísticas de pobreza (UCA, 2019).

intervenciones para grupos de edad específicos. Por ejemplo, para los niños incluyó el Programa de Dotación de Paquetes Escolares; para las personas en edad productiva el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); y para los adultos mayores el Programa Nuestros Mayores Derechos.

El SPSU dispuso de tres mecanismos de gestión principal: el registro único de participantes (RUP), el Sistema de Información de Programas Sociales y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), que definió un marco jurídico para garantizar la continuidad del SPSU (Gobierno de El Salvador, 2013). La gestión del quinquenio 2014-2019 pretendió desarrollar un “El Salvador productivo, educado y seguro bajo un nuevo modelo de desarrollo en marcha, que se expresa en un crecimiento sostenido basado en una economía más productiva, competitiva e innovadora que distribuye más y mejor la riqueza y el ingreso, conectada a la región y al mundo, que genera altos niveles de empleo digno” (Gobierno de El Salvador, 2014, pág. 71).

Dentro del plan quinquenal se dejó explícito el impulso de la política de fomento, diversificación y transformación productiva que pretendía que: i) la producción se moviera desde bienes y servicios de baja productividad hacia bienes y servicios de alta productividad, especialmente de la industria manufacturera; ii) la fuerza laboral transitara de actividades tradicionales en el sector primario hacia la industria moderna; y iii) la oferta de productos de exportación se diversificara a través de la selección de productos con ventajas comparativas reveladas con mayor complejidad, todo esto “mediante la aplicación de medidas de política de tipo horizontal y vertical que potencien ventajas competitivas con el propósito primordial de estimular la generación de empleo formal, la producción nacional, la expansión de las exportaciones con contenido tecnológico y la diversificación de mercados y productos” (Ministerio de Economía de El Salvador, 2014, pág. 17).

Uno de los factores que incidió en los resultados de este período fueron los terremotos, ciclones tropicales y sistemas de baja presión que golpearon al país entre 2010 y 2019 lo impactaron fuertemente, con pérdidas cifradas en 1.377 millones de dólares, alrededor de 1,6 millones de personas afectadas y 592 personas fallecidas (EMDAT, 2021). A pesar de los impactos de los desastres que han exacerbado la vulnerabilidad socioeconómica de la población (algunos de los cuales están asociados al cambio climático) y a un crecimiento relativamente modesto en la economía, la política social produjo mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad en el subperíodo.

En suma, en el subperíodo 2010-2019 se adoptaron un conjunto de políticas públicas definidas en dos planes quinquenales junto a políticas sectoriales que persiguieron acelerar el patrón de transformación y diversificación productiva en la economía salvadoreña, a fin de que la producción y el empleo transitaran desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad. Durante este subperíodo se tuvo que interactuar con el núcleo del modelo de consenso de Washington y diversificación productiva disponiendo solo de la política fiscal y con poco espacio para reactivar la economía y atenuar los choques externos o desastres. La economía alcanzó un bajo crecimiento del 2,5%, debido al crecimiento de la inversión del 3,5% y una evolución de la productividad laboral estacionaria del 0,4%. La acumulación de capital respecto al trabajo se mantuvo estacionaria (en -0,2%) y también respecto a la producción (en -0,5%) (véase el cuadro II.1).

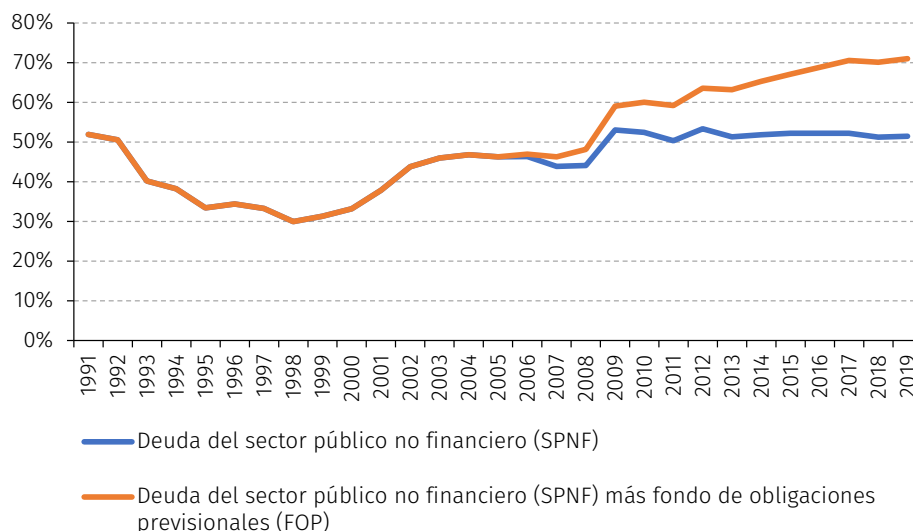
La política fiscal en este subperíodo se manejó desde una visión tradicional, donde el fin último fue la sostenibilidad fiscal y no emplear a fondo las acciones de política para suavizar los ciclos económicos, fortalecer la demanda agregada y crear empleos. La crisis financiera internacional que tuvo efectos en El Salvador a finales de 2009 impactó la producción y el gasto de la economía, lo que hizo que el crecimiento cayera al 2,1%. Se implantó

una política expansiva a través de un plan anticrisis que duró solo el año de la crisis y, posteriormente, inició una política de consolidación fiscal, de 2010 a 2019, apoyada en una visión de la austeridad que llevó al déficit primario como porcentaje del PIB desde -3,6% en 2009 hasta un superávit primario de 0,6% en 2019, mientras que la deuda sin pensiones/PIB alcanzó en 2009 un 53%, y en 2019 se redujo hasta 51,5% (véase el gráfico II.9).

Con una política fiscal austera se consolidó la dolarización de la economía. No se tomó en cuenta que, en una economía dolarizada, el ámbito de influencia de la política fiscal sobre el crecimiento de la economía es limitado. Cuando los ratios déficit/PIB y deuda/PIB sobrepasan de cierto umbral, los gobiernos ponen en marcha una política de austeridad fiscal, en la que reducen su gasto corriente respecto al nivel alcanzado en el período anterior o aumentan los impuestos. Cualquiera de las medidas adoptadas tiene un efecto negativo sobre el ingreso disponible de los hogares.

En el gráfico II.9 se muestra la evolución de la deuda global del sector público no financiero (SPNF) más el fondo de obligaciones previsionales (FOP), que representa los costos de la transición derivada de la privatización del sistema público de pensiones en 1997 y la deuda del SPNF. Se destacan dos hechos estilizados: i) el aumento de la deuda global del SPNF se debió al aumento del costo de pensiones (subió desde un 0,6% del PIB en 2006 hasta un 19,5% en 2019); y ii) la deuda del SPNF debido al funcionamiento de la política fiscal se redujo, desde un 52,4% en 2010 a un 51,5% en 2019.

Gráfico II.9
El Salvador: deuda del sector público no financiero (SPNF) incluyendo deuda de pensiones, 1991-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

Entre 2009 y 2018, el sector servicios se consolidó con un mayor aporte en la estructura sectorial de la producción, desde un 69,3% hasta un 70,4%, mientras que en el empleo se elevó la ocupación, desde un 58% en 2009 hasta un 60% en 2018. La industria mantuvo entre esos años el aporte al valor agregado en 23,8%, y a un 22% de la población ocupada. Si se desglosa la industria, la industria manufacturera aportó el 17,4% de valor agregado y el 16% de la población ocupada entre esos años. El sector construcción aumentó, desde un 5,2% en 2009

hasta un 6,2% del valor agregado en 2018, mientras que en el empleo pasó de un 5% hasta un 6% para los mismos años (véanse los cuadros II.2 y II.3).

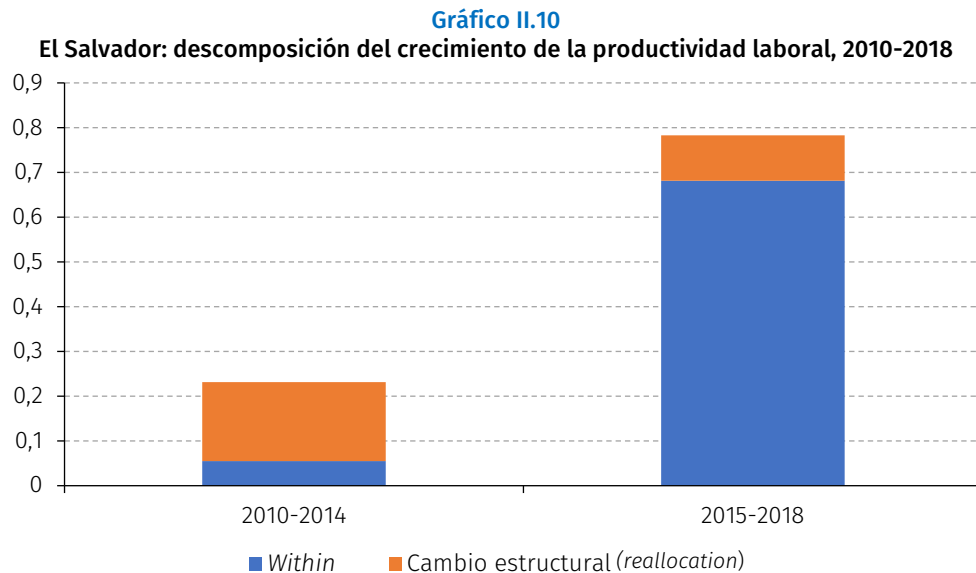
Por su parte, el sector agropecuario presentó el mayor descenso en el valor agregado, desde un 7,4% en 2009 hasta un 5,8% en 2018, aunque su peso en el empleo fue un 20% en 2009 y un 18% en 2018. El mercado laboral salvadoreño se caracterizó, entre 2009 y 2018, por una elevada densidad poblacional (entre 293 y 305 habitantes por kilómetro cuadrado) y una tasa promedio del 6,3%. En 2018, la población alcanzó 6,4 millones de habitantes. En el subperíodo la PEA representó, en promedio, un 47% de la población total (aproximadamente 3 millones de habitantes). La tasa de desempleo del subperíodo fue del 3%, mientras que la tasa de subempleo fue del 33,2% (véase el gráfico II.6) (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015; BCR, 2020).

Entre 2013 y septiembre de 2014 comenzó un proceso de diálogo entre el sector privado industrial, los sindicatos y el sector público para construir la política industrial de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PFDTP, 2014), a iniciativa de las autoridades del Ministerio de Economía, el Banco Central de Reserva de El Salvador, la Agencia de Promoción de Exportaciones (PROESA) y el Ministerio de Trabajo, entre otros. La visión en el largo plazo de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva buscaba contar con un sector productivo diversificado, transformado en su estructura productiva, competitivo y fuertemente integrado dentro y entre sectores, articulado con los demás ámbitos de la economía (Ministerio de Economía de El Salvador, 2014).

La política seleccionó los sectores agroindustria, textil, químico-farmacéutico, plástico calzado, artesanías de exportación, papel y cartón, electrónica, maquinaria y equipo, los servicios empresariales, logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo. El alto potencial de estas ramas productivas para incrementar la productividad se conjugó con un mayor grado de exigencias al resto de la economía para contar con personal especializado, lo que se traduciría en mayor valor agregado, mejores salarios y condiciones laborales (Amaya y Cabrera Melgar, 2013; Ministerio de Economía de El Salvador, 2014; Amaya, 2016).

Durante el período 2009-2019 se logró una mayor participación de las exportaciones manufactureras hasta llegar al 17,6% del total de exportaciones de bienes y servicios en 2018. La participación de exportaciones con procesos complejos y alta tecnología aumentó moderadamente hasta alcanzar el 25,6% del total de bienes y servicios exportados en 2018. No obstante, se consolidó la dependencia de un reducido grupo de productos ubicado en tan solo 4 capítulos del clasificador centroamericano y que constituyeron al menos el 50% del total de exportaciones de mercancías en 2018.

Además, continuó la dependencia de exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo (maquila) llegando al 33,1% del total de los bienes y servicios exportados en ese mismo año. Los servicios, por su parte, continuaron con una importante participación, obteniendo el 31,4% del total de exportaciones al final del período (véase el cuadro II.2). En el gráfico II.10 se muestran los componentes del crecimiento de la productividad laboral, que pasó del 0,2% en los años 2010-2014 a un 0,8% en 2015-2018, concomitante con la implementación, en 2014, de la Política de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva. El crecimiento de la productividad *within* creció en 0,1% entre 2010 y 2014, y 0,7% entre 2015 y 2018.

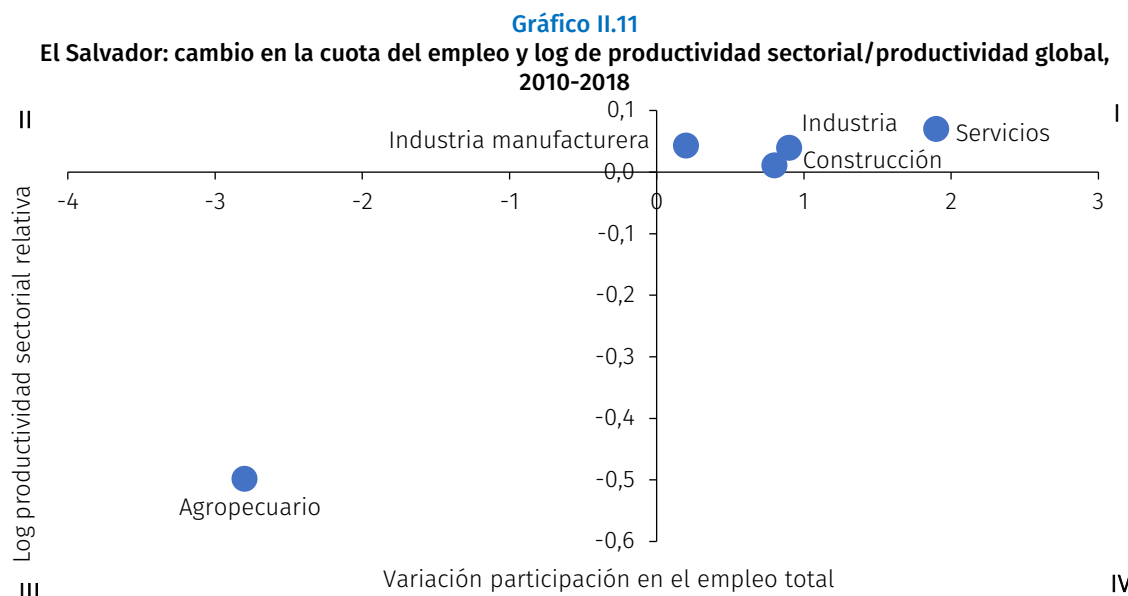


Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es> y Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples, 28 de noviembre de 2020 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.

Por otra parte, la productividad acumulada de cambio estructural (*structural change*) creció el 0,2% en 2010-2014 y 0,1% en 2015-2018, evolución que confirma las conclusiones de la misión del Fondo Monetario Internacional: “El personal técnico recomienda continuar con la implementación de la política de desarrollo, diversificación y transformación productiva ya que, en los últimos años, puede haber apoyado aumentos en el crecimiento de la productividad laboral y la reasignación de la mano de obra del sector agrícola de baja productividad a otros sectores como la manufactura” (FMI, 2019, pág. 16). Asimismo:

“La política, en vigor desde 2014, apoya el desarrollo de sectores estratégicos mediante i) la creación de centros tecnológicos para ayudar a las empresas a ascender en la escala de la calidad del producto; ii) facilitar el financiamiento mediante la provisión de capital semilla a los emprendedores; y iii) apoyar la acumulación de capital humano a través de alianzas entre las empresas y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional” (FMI, 2019, pág. 16).

En el subperíodo también se observó un crecimiento de la productividad *within* y de cambio estructural, que confirma las conclusiones y recomendaciones de la misión del Fondo Monetario Internacional para la continuidad de la Política Fomento, Diversificación y Transformación Productiva en el Gobierno del presidente Bukele. En el gráfico II.11 se confirman los resultados del FMI, donde se comparan los cambios en la cuota del empleo y el logaritmo de productividad sectorial/productividad global en 2010-2018, y se muestra el crecimiento de la productividad laboral y el tránsito de trabajadores hacia la construcción y la industria manufacturera.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre de 2020 [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es> y Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples, 28 de noviembre de 2020 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.

El cambio estructural entre 2009 y 2019 se manifiesta con el mantenimiento del aporte de la industria manufacturera, con el 17,4% de valor agregado en 2018 con respecto al 17,9% en 2009 (véase el cuadro II.3); el 16% de la población ocupada se mantiene entre esos años (véase el cuadro II.4); la población ocupada se incrementa desde un 41% al 45%. El cambio estructural, medido por el aporte al crecimiento de la productividad laboral del componente *structural change* y *within*, fue positivo en los años 2015-2018, luego de la implementación de la política de diversificación y transformación productiva en 2014. Ello confirmó las conclusiones de la misión del Fondo Monetario Internacional: “continuar dicha política por los impactos favorables en el crecimiento de la productividad laboral y la reasignación de la mano de obra del sector agrícola de baja productividad a otros sectores como la manufactura” (FMI, 2019, pág. 16).

La evolución de la diversificación exportadora y su complejidad tecnológica para los años 2009-2018 muestra un aumento moderado en la sofisticación de las exportaciones que pertenecen al núcleo del espacio de productos, desde un 20,4% en 2009 hasta un 25,6% en 2018 (véase el cuadro II.2). Con respecto a la estructura de las exportaciones, las de bienes disminuyeron desde el 74,9% hasta el 68,6% entre 2009 y 2019; mientras las exportaciones de servicios aumentaron, desde un 25,1% en 2009 hasta un 31,4% en 2018, entre las que destacan transporte, seguros y finanzas, turismo y viajes, y tecnologías de información (véase el cuadro II.2) (Simoes e Hidalgo, 2011).

Entre 2009 y 2018, el sector servicios continuó consolidando su mayor aporte en la estructura sectorial del PIB (con un 69,3% a 70,4%) y se constituyó en el sector de mayor creación de empleo (elevando la participación del 58% al 60% del total). La industria aportó al valor agregado desde un 23,4% hasta un 23,8% al inicio y final del subperíodo, y entre un 21% y un 22% del empleo generado en la economía. Si se desglosa la industria, el segmento manufacturero se mantuvo casi estacionario entre 2009 y 2018 (en alrededor del 17% del valor agregado y el 16% del empleo). El sector construcción creció del 5,2% hasta un 6,2% del valor agregado y un 6% de empleo (véanse los cuadros II.3 y II.4). Por su parte, el sector agropecuario continuó descendiendo su aporte al valor agregado, desde un 7,4% en 2009

hasta un 5,8% en 2018, mientras que en el aporte de la población ocupada descendió, desde un 20% hasta un 18% para los mismos años.

El Salvador ha superado una serie de dificultades históricas como el conflicto político-militar de la década de los ochenta y abonado a la creación y conservación de condiciones económicas como la estabilidad macroeconómica. Ambos factores constituyen bases importantes, aunque no suficientes, para reformular políticas públicas hacia una mejor y más profunda inserción en la economía mundial y la promoción de condiciones hacia un desarrollo con equidad. Un breve examen del índice de competitividad global del Foro Económico Mundial (2019) (véase el cuadro II.7) permite identificar áreas que probablemente no requieran una asignación abultada de recursos y que posibilitarían dar saltos importantes hacia una inserción de calidad en el comercio internacional y la promoción del crecimiento con equidad. En materia de instituciones El Salvador fue calificado con 39,8 de 100 puntos y se ubicó en la posición 132 de 141 países en el mundo, lo que apela a mejoras en la calidad de las instituciones para garantizar una mayor seguridad ciudadana, transparencia y rendición de cuentas y desempeño del sector público.

Cuadro II.7
El Salvador: índice de competitividad global, 2019

Pilar de competitividad	Calificación (0-100)	Posición entre 141 países	País con el mejor desempeño
Instituciones	39,8	132	Finlandia
Infraestructura	61,0	90	Singapur
Adopción de TIC	40,6	105	República de Corea
Estabilidad macroeconómica	69,7	112	Múltiples (33)
Salud	78,1	77	Múltiples (4)
Herramientas (de la fuerza de trabajo)	48,4	112	Suiza
Mercado de productos	53,9	80	Hong Kong (China) SAR
Mercado de trabajo	53,4	106	Singapur
Sistema financiero	62,3	62	Hong Kong (China) SAR
Tamaño de mercado	42,9	98	China
Dinamismo de los negocios	52,7	111	Estados Unidos
Capacidad de innovación	27,9	121	Alemania

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2019*, Klaus Schwab, Ginebra, Suiza, 2019.

En cuanto a herramientas de la fuerza de trabajo, recibió una calificación de 48,4 de 100 puntos, ubicándose en la posición 112 de 141 países, situación que podría superarse incrementando la escolaridad de la población, invirtiendo en el entrenamiento vocacional, incorporando herramientas digitales y promoviendo el pensamiento crítico desde los primeros años de escolaridad. Y en cuanto a su capacidad de innovación, la calificación recibida fue de 27,9 de 100 puntos, lo que lo ubica en la posición 121 de 141 países, situación que implicaría orientar recursos hacia la investigación y el desarrollo, e implementar estrategias de comercialización y diversificación productiva.

E. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

Algunas de las conclusiones de la revisión de los modelos de desarrollo implementados en El Salvador desde 1950 hasta 2019 son que estos han provocado grandes brechas de desigualdad multidimensional, falta de oportunidades humanas, exclusión social y bajos niveles de inversión y productividad laboral, que se manifiestan en un crecimiento económico bajo y una inadecuada transformación productiva. La economía salvadoreña, entre 1950 y 2019, registró un crecimiento económico del 3,0%, una variación promedio anual de la inversión del 5,1%, de la productividad laboral del 0,6% y un crecimiento de la renta per cápita del 1,2%.

Las estrategias de desarrollo implementadas desde los gobiernos militares a la actualidad han estado determinadas, en buena medida, por la distribución del ingreso y la riqueza, que han sido de propiedad privada y pública. Desde el proceso de acumulación originaria de capital en 1881, hasta las privatizaciones y ventas de empresas públicas entre 1990 a 2009, se han observado en El Salvador transformaciones de gran calado en la propiedad de la riqueza, que ha pasado del dominio público a las élites económicas, por lo que la riqueza privada ha crecido de manera notable a costa de la riqueza pública, que se ha hecho negativa (las deudas superan a los activos).

Los efectos de la reducción de la riqueza pública se han manifestado en un costo social significativo para la sociedad salvadoreña, en la falta de espacio fiscal para atenuar la desigualdad y en la financiación del gasto público basado en impuestos indirectos. La participación en el ingreso nacional de apenas el 10% de los individuos con mayores ingresos obtuvo, durante el período comprendido de 1980 a 2019, el 52% del ingreso nacional (antes de impuestos), en forma semejante al resto de América Latina (la segunda región más desigual del mundo). No obstante, la implementación de algunas políticas sociales, en particular las adoptadas a partir de 2009, han producido algunas mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad.

Se conformó una sociedad con regímenes militares y autoritarios que desencadenó que la sociedad salvadoreña perdiera miles de vidas por las sucesivas represiones desarrolladas durante el período de 1920 a 2019. Se destaca la migración de entre 1,8 y 3 millones de ciudadanos, especialmente a los Estados Unidos (frente al 6,4 millones de habitantes dentro del país); y una pérdida de inversión bruta fija de aproximadamente 1.500 millones de dólares por los conflictos y los desastres (FMI, 1998). Además, la sociedad salvadoreña ha sido vulnerada por los eventos naturales tales como terremotos, erupciones, ciclones tropicales y sistemas de baja presión que han producido pérdidas acumuladas entre 1930 a 2019 de 6.974 millones de dólares donde el 66% de las pérdidas se han concentrado entre 1990 y 2019.

Un común denominador de la economía salvadoreña es su bajo crecimiento económico, que se tradujo en una variación promedio anual del ingreso per cápita de 2,0% entre 2010 y 2019. De continuar este bajo ritmo de crecimiento del ingreso per cápita pasarán 70 años para que el país converja con el promedio de los países de ingreso medio alto. Si la convergencia fuera con los países de ingreso alto, El Salvador tardaría doscientos años para alcanzar su promedio de renta per cápita.

Para lograr un mayor crecimiento económico con igualdad de oportunidades se requiere establecer un acuerdo nacional por el pleno empleo y el crecimiento inclusivo, donde se consiga alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a 2030 y conseguir que en 2050 El Salvador se encuentre en el top 30 de los países desarrollados con una renta per cápita de más de 43.000 dólares. Para ello, los distintos actores sociales de El Salvador deben alcanzar consensos mínimos que produzcan un ambiente político más cooperativo.

De esta forma será posible diseñar e implementar políticas públicas más efectivas, sostenibles y flexibles ante cambios en el entorno económico y social, así como aprovechar la oportunidad para incidir en la complejidad tecnológica de los procesos productivos y en la implementación de políticas de atracción de inversión extranjera directa, principalmente, hacia la industria manufacturera. Al tener una visión de desarrollo inclusivo como principal objetivo para el país, debe asegurarse la creación de oportunidades y un acceso igualitario a dichas oportunidades de todos los segmentos de la sociedad.

Los pasos propuestos a desarrollar para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y una renta per cápita de más de 43.000 dólares para 2050 son:

- Desarrollar la visión de El Salvador en 2050 (un diagnóstico del modelo actual sobre la base del cumplimiento de los ODS a 2030) y continuar transitando hacia un modelo de desarrollo inclusivo.
- Contrastar la realidad del modelo actual respecto a la visión construida hacia 2030 y 2050.
- Analizar las tendencias económicas, sociales, medioambientales e institucionales de El Salvador a lo largo de su historia.
- Señalar las perspectivas a largo plazo en la economía global y la experiencia de desarrollo de los países exitosos en lograr la transformación productiva y un crecimiento inclusivo.
- Considerar en profundidad las siete áreas políticas clave descritas abajo, analizar el estado actual y los desafíos para El Salvador, desarrollar visiones a largo plazo consistentes con la visión general de El Salvador 2050 y explorar ideas para acciones a corto, mediano y largo plazo.
- Explorar principios transversales para guiar la acción política ante las incertidumbres y las compensaciones.

Se proponen seis áreas claves para alcanzar un acuerdo nacional por el pleno empleo y un desarrollo inclusivo.

- i) Desarrollar instituciones políticas y económicas resilientes que conformen una administración pública meritocrática que apoye al sector productivo y a los trabajadores. Un Estado de derecho administrado por un poder judicial imparcial, una contraloría de cuentas eficiente y un pueblo que sea capaz de establecer un diálogo franco con sus representantes en el gobierno a través de elecciones libres y justas, donde la corrupción y el nepotismo sean controlados de forma efectiva.
- ii) Introducir una política de tributación inclusiva mediante impuestos directos que graven herencias, sucesiones y donaciones, y el ingreso en el primer decil. A su vez, se debe combatir la evasión de impuestos en paraísos fiscales, dada la relevancia creciente de los activos financieros en poder de los deciles de altos ingresos, más que la propiedad de la tierra y otros bienes inmuebles.
- iii) Implementar una economía verde donde se reconozca que El Salvador tiene activos naturales importantes que sostener y recuperar, aunque vulnerables (aire limpio y recursos hídricos, suelos de alta calidad, biodiversidad, entre otros). La protección del medio ambiente y la atenuación de los impactos negativos del cambio climático presentan oportunidades y desafíos para El Salvador.
- iv) Desarrollar un enfoque territorial, multilateral, integrador y de cooperación de El Salvador en la región centroamericana y con otras regiones del mundo como medio necesario para alcanzar el desarrollo inclusivo y respetar los principios de la

Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, donde las relaciones exteriores se basan en el mutuo acuerdo y no en presiones de potencias económicas.

- v) Continuar la implementación, seguimiento y evaluación de políticas industriales basadas en la transformación productiva, impulsando los sectores estratégicos productores de bienes de exportación que presenten las mayores ventajas comparativas reveladas y una mayor productividad que lleven al país a una economía del conocimiento, diversificada, y moderna, que transforme la estructura productiva a bienes y servicios complejos, en el marco de los acuerdos y reglas de comercio internacional, la atracción de inversión extranjera directa y la recuperación de los recursos naturales.
- vi) Implementar políticas de demanda efectiva que tengan incidencia directa en el gasto de consumo de los hogares de los quintiles de menores ingresos, identificando alternativas de sostenibilidad de las finanzas del sector público, promoviendo la inversión privada y pública, y las exportaciones complejas. Las finanzas públicas deben transitar de una visión neoliberal —enfocada exclusivamente en la sostenibilidad fiscal y austeridad basados en principios liberales— a una política de finanzas funcionales basadas en el pleno empleo, el fortalecimiento de la demanda y la adopción de instrumentos fiscales verdes. El objetivo es mantener el gasto siempre en el nivel que garantice el pleno empleo, la estabilidad macroeconómica, incluida la de precios y que garantice la función del Estado para intervenir en la corrección de distorsiones y externalidades negativas.

Bibliografía

- Acevedo, C. (2003), “La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX”, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales* (RE2-03-003), San Salvador, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Acosta, A. (2014), *Los orígenes de la burguesía de El Salvador: el control sobre café y el Estado, 1848-1890*, Sevilla: Taller de Estudios e Investigaciones Andino-Amazónicas, Universidad de Barcelona/ Instituto de Estudios sobre América Latina-Universidad de Sevilla/Aconcagua Libros.
- Amaya, P. G. (2016), “La transformación productiva en el sector agropecuario: una herramienta para el crecimiento económico en el área rural de El Salvador”, *Documento de Trabajo*, 2016-02, segundo semestre, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- _____ (2012). Factores explicativos de la apreciación del tipo de cambio real desde los noventa en El Salvador. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Amaya, P. y Ó. O. Cabrera Melgar (2013), “Crecimiento inclusivo y transformación estructural en El Salvador”, *Documento de Trabajo*, primer semestre, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Arias Peñate, S. (2016), *Historia del Banco Central de Reserva: implicaciones económicas y sociales*, San Salvador, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Artiga, A. (2015), *El sistema político salvadoreño*, San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Banco Mundial (2020), World Development Indicator Database, 26 de diciembre [en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.
- Barraza, R. (2000), “Crecimiento y empleo: una propuesta de integración monetaria”, presentación en la Conferencia sobre Integración Monetaria organizada por ASPAE y celebrada en el Banco Central de Reserva del Salvador Banco Central de Reserva.
- BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) (2020), Base de Datos Económica y Financiera, 4 de noviembre [en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Washington, D.C., Secretaría General Iberoamericana.

- Beteta, H. E. y J. C. Moreno-Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R. (coord.) (2013), *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*, vol. I, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Blomqvist, H. y C. Lindholm (1992), “The economic integration in Central America doomed to fail?”, *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*.
- Browning, D. (1975), *El Salvador la tierra y el hombre*, San Salvador, Dirección de Publicaciones-Ministerio de Cultura y Comunicaciones.
- Brücker, H., S. Capuano y K. Marfouk (2013), “Education, gender and international migration: Insights from a panel dataset 1980-2010”, methodology report, insights from a panel-dataset 1980-2010, mimeo.
- Bulmer-Thomas, V. (1985), “Centroamérica desde 1920: Desarrollo económico en el largo plazo”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*.
- Cabrera Melgar, Ó. O. (2020), “Factores explicativos detrás de la apreciación del tipo de cambio real desde los noventa en El Salvador”, Óscar Ovidio Cabrera Melgar [en línea] <https://www.oscarrcabreramelgar.com/publicaciones/?id=20> [fecha de consulta: 4 de noviembre de 2020].
- _____. (2012), “Cambio estructural y productividad en El Salvador”, *Documentos Ocasionales*, N° 2012-02, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- _____. (2010), “Paridad cambiaria, salarios y el poder adquisitivo de los hogares salvadoreños”, *Contrapunto*, 3 de diciembre.
- _____. (2005), “Competitividad precios e inflación dual en El Salvador”, *Documento Ocasional*, N° 1, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- _____. (2002), “La competencia internacional: factores explicativos de la competitividad industrial en los países del Mercado Común Centroamericano”, tesis de doctorado, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Cabrera Melgar, Ó. O., J. Fuentes y D. Morales (2005), “Hechos estilizados en el crecimiento económico de El Salvador 1978-2004: una propuesta de acciones de política económica en el corto y mediano plazo”, *Documentos de Trabajo*, N° 2005-02, segundo semestre.
- Calvo, O. y H. López (2015), *El Salvador: Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic*, Washington, D.C., The World Bank.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2021].
- _____. (2001), *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador (LC/MEX/L.457)*.
- _____. (1979), *El Salvador: notas para el estudio económico de América Latina, 1978*, (CEPAL/MEX/1013).
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2017), Encuesta Nacional de la Micro, San Salvador.
- CONAPLAN (Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica) (1974), “El Salvador - Zonificación agrícola - Fase I”, San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Dada Hirezi, H. (1985), *La economía de El Salvador y la integración Centroamericana. 1945-1960*, San Salvador, UCA Editores.
- Departamento de Economía UCA (2019), *Análisis Socioeconómico de El Salvador. Año 2021*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2020), Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples varios años, 28 de noviembre [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/deshpm/publicaciones-ehpm.html>.
- EMDAT (Emergency Events Database) (2021), EMDAT [en línea] <https://www.emdat.be/> [fecha de consulta: 3 de enero de 2021].
- Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer (2015), “The new generation of the penn world table”, *American Economic Review*, 105 (10).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), “Request for purchase under the rapid financing instrument-press release”, *Country Report*, N° 2020/267, Washington, D.C.
- _____. (2019), “El Salvador: staff report for the 2019: article IV consultation”, *IMF Staff Country Report*, N° 19/143, Washington, D. C., Western Hemisphere Department, 12 de noviembre de 2020

- _____ (1998), "El Salvador: recent economic developments", *IMF Staff Country Report*, N° 98/32.
- Foro Económico Mundial (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, Klaus Schwab, Ginebra, Suiza.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (1985), *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia*, San Salvador.
- Gereffi, G., K. Fernandez-Stark y P. Psilos (2011), *Skills for Upgrading, Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries*, Durham, NC, Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness.
- Gobierno de El Salvador (2014), *El Salvador productivo, educado y seguro*, San Salvador.
- _____ (2013), Sistema de Protección Social Universal (SPSU), San Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia.
- _____ (2010), Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, San Salvador.
- Guidos Vejar, R. (1980), *El ascenso del militarismo en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores.
- Hausmann, R. H. J. (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12.
- Hausmann, R. H. J. y B. Klinger (2007), "The structure of the product space and the evolution of comparative advantage", *Working Papers*, N° 146, Center for International Development at Harvard University, abril.
- Hidalgo, C. y R. Hausmann (2009), "The building blocks of economic complexity", *Proceeding of a National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 106(26).
- Hidalgo C. y otros (2007), "The product space conditions the development of nations", *Science*, vol. 317, N° 5837.
- Hodrick, R. J. (1997), "Postwar U.S. business cycles: an empirical", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, N° 1.
- Leamer, E. (1984), *Sources of International Comparative Advantages: Theory and Evidence*, Cambridge, MIT Press.
- López Pérez, C. R. (1984), *Industrialización y urbanización en El Salvador 1969-1979*, San Salvador, UCA Editores.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change, and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143.
- Ministerio de Economía de El Salvador (2014), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*, San Salvador.
- Ministerio de Educación de El Salvador (2009), "Transición hacia la modernización", *Historia 2 de El Salvador*, San Salvador.
- Morales, R. (1998), "Determinants of growth in an error-correction model for El Salvador", *Working Paper*, 98/104.
- Ocampo, J. A. y otros (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pastore, Ó. (2017), "El sindicalismo en El Salvador: surgimiento, desarrollo y legislación laboral que lo sustenta", *Revista Conjeturas Sociológicas*.
- Peña, W. (2015), "Estimación del stock de capital en El Salvador", *Documentos de Trabajo*, vol. 2014-4, FundaUngo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010: de la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*, San Salvador.
- Prebisch, R. (1959). "Commercial policy in the under-developed countries". *American Economic Review*. Paper and proceeding. Mayo.
- _____ (1950), "The economic development of Latin America and its principal problems", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. 7.
- República de El Salvador (2006), *Offering Circular*, Nueva York, Estados Unidos, Citigroup/JPMorgan.
- Rodrik, D. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Broking Papers on Economic Activity*, 2.
- _____ (2006), *Industrial Development: Stylized and Policies*, Cambridge, MA, Harvard University/John F. Kennedy School of Government.

- Serrano Herrera, J. y. J. M. Pérez Iraheta (1992), *Análisis de la situación sociodemográfica de los migrantes salvadoreños en Honduras*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Simoes, A. J. G. y C. A. Hidalgo (2011), “The economic complexity observatory: an analytical tool for understanding the dynamics of economic development”, *Scalable Integration of Analytics and Visualization: Papers from the 2011 Association for the Advancement of Artificial Intelligence AAAI Workshop (WS-11-17)*, Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, 6 de enero [en línea] <https://oec.world/en/resources/publications>.
- Vielman, I. (2017), *La dolarización en El Salvador*, San Salvador, PubliBrand Editorial.
- Vilaseca Requena, J. (1994), *Los esfuerzos de Sísifo: la integración económica en América Latina y el Caribe*, Madrid, Los Libros la Catarata.
- Waxenecker, H. (2017), *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado?*, San Salvador, Ediciones BÖLL.
- Weiss J. (2015), “Taxonomy of industrial policy”, *UNIDO Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper*, N° 08/2015, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO).
- Williamson, J. (1990), “What Washington means by police reform?”, *Latin American Adjustment: How Much Happened?*, The Institute for International.
- Wilson, A. (1978), “La crisis de integración nacional en El Salvador”, *UCA Editores El Salvador de 1840 a 1935: estudiado y analizado por los extranjeros*, San Salvador.
- World Inequality Lab (2021), World Inequality Database [en línea] <https://wid.world/es/pagina-de-inicio/> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2021].
- Zapata, R. y E. Pérez (2001), “Pasado, presente y futuro del proceso de integración económica centroamericano”, *serie Estudios y Perspectivas*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo metodológico

El acervo de capital se ha calculado mediante la siguiente ecuación:

$$K_{t+1} = (1 - \delta)K_t + I_t + 1$$

donde K es el *stock* de capital físico; I, la inversión bruta fija con respecto al PIB y constituye la tasa de depreciación. Las fuentes estadísticas provienen de BCR (2020). Para estimar el capital inicial se aplica la siguiente ecuación:

$$K_0 = PIB_{1950} * \frac{FBKF}{PIB} * \frac{(1 + \bar{R})}{(R + 5\%)}$$

Se estimó mediante el método del inventario perpetuo adicionando los flujos de inversión neta y detrayendo un porcentaje de depreciación del período. Este supuesto de depreciación homogénea para todo el acervo de capital presenta debilidades porque se deberían estimar series separadas de infraestructuras y maquinaria y equipo, pero lamentablemente no se dispone de esta clasificación en la base de datos utilizada (Peña, 2015). El grado de mecanización (K/L) de la estructura económica salvadoreña se estima mediante la relación capital por trabajador, que tiene una relación directa con la ratio capital/producto (K/Y) y una relación inversa con la productividad laboral (Y/L). Es decir, la elevación de la relación capital/producto significa que la inversión de capital fijo por unidad de producto es mayor que la inversión en trabajadores, lo que reduce el costo de producción unitario.

$$\left(\frac{K}{Y}\right) = \frac{\left(\frac{K}{L}\right)}{\left(\frac{Y}{L}\right)}$$

Los índices capitales/producto (K/Y), capital/trabajo (K/L) y producto/trabajo (Y/L) se han estimado a partir de las siguientes variables: i) el capital se deriva del cálculo del *stock* de capital que se explicó en el capítulo tercero; ii) el producto es el PIB a precios constantes de 2014; iii) el trabajo son el número de trabajadores. Posteriormente, se estimaron números índices base fija 1950=1 para las tres variables y luego se calcularon las tres ratios respectivas desde 1950 hasta 2019. Luego se estimaron las tasas de crecimiento interanuales para cada una de las ratios.

Cuadro II.A1

Clasificación de Leamer y Standard International Trade Classification (SITC) Rev 2 (dos dígitos)

Clasificación Leamer		SITC	Clasificación Leamer		SITC
1.	Petróleo		7.	Intensivo en trabajo	
	Petróleo y productos de petróleo	33		Mineral no metálico	66
				Muebles	82
2.	Materias primas			Artículos de viaje, bolso de mano	83
	Fertilizante crudo y minerales en bruto	27		Prendas de vestir	84
	Minerales metálicos	28		Calzado	85
	Carbón	32		Manufacturas diversas	89
	Gas	34		Paquetes postales no clasificados	91
	Energía eléctrica	35		Transacciones especiales no clasificadas	93
	Metales no ferrosos	68		Moneda (excepto las de oro)	96
	Oro no monetario	97			
3.	Productos forestales		8.	Intensivo en capital	
	Corcho y madera	24		Cuero	61
	Pulpa y desechos de papel	25		Caucho	62
	Corcho y madera	63		Hilados textiles, telas	65
	Papel	64		Aparatos sanitarios y accesorios	81
				Hierro y acero	67
				Manufacturas de metales	69
4.	Agricultura tropical		9.	Maquinaria	
	Vegetales y frutas	05		Generador de energía	71
	Azúcar	06		Especiales para determinadas industrias	72
	Café	07		Metalurgia	73
	Bebidas	11		Industria general	74
	Caucho crudo	23		Oficina y procesamiento de datos	75
5.	Productos de origen animal			Telecomunicaciones	76
	Animales vivos	00		Eléctrico	77
	Carne	01		Vehículos de carretera	78
	Productos lácteos	02		Otro material de transporte	79
	Pescado	03		Instrumentos profesionales y científicos	87
	Cueros y pieles	21		Equipo fotográfico	88
	Animales crudos y materias vegetales	29		Vehículos blindados, armas de fuego y municiones	95
	Aceites y grasas animales y vegetales	43	10.	Productos químicos	
	Animales vivos	94		Orgánico	51
6.	Cereales			Inorgánico	52
	Cereales	04		Teñir y curtir	53
	Alimentar	08		Medicinas y farmacéuticos	54
	Diversos productos comestibles	09		Aceites y perfumes	55
	Tabaco	12		Fertilizantes	56
	Semillas oleaginosas	22		Explosivos	57
	Fibras textiles	26		Resinas artificiales y plásticos	58
	Aceites y grasas animales	41		Materiales químicos	59
	Aceites fijos y grasas vegetales	42			

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo III

Patrones de crecimiento y transformación estructural en la economía hondureña, 1950–2018

Hugo Noé Pino¹
Wilfredo Díaz²

Introducción

“Un patrón de crecimiento virtuoso, compatible con el concepto de desarrollo, exige aumentos persistentes de la productividad y el empleo” (CEPAL, 2012, pág. 21).

El desenvolvimiento económico de Honduras desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad ha estado sujeto, la mayor parte del tiempo, a un crecimiento económico bajo y excluyente. Este largo período presenta las siguientes características: crecimiento económico determinado principalmente por el sector externo; uso ineficiente de recursos productivos; altos niveles de desigualdad; impacto de desastres naturales y cambio climático; períodos de inestabilidad política nacional y regional e injerencia política de potencias extranjeras. Estas características se reflejan en los altos y persistentes niveles de desempleo y pobreza que se mantienen en el tiempo, así como en la ampliación de las brechas de ingreso y productividad, en comparación con países de la región y a nivel internacional.

Otra característica relevante ha sido el aumento en la participación del Estado en la actividad económica. Esta participación pasa por una serie de reformas institucionales que comienzan en la década de 1950 del siglo pasado. Se fundan, por ejemplo, el Banco Central de

¹ Economista hondureño. Licenciatura y maestría en economía por la Universidad Autónoma de Honduras. Doctorado en economía por la Universidad de Texas en Austin. Fue Presidente del Banco Central y Ministro de Finanzas en Honduras. También ha ejercido funciones diplomáticas como embajador de su país ante las Naciones Unidas y en los Estados Unidos. Fue Director Ejecutivo por Centroamérica en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asesor Principal del Director para Centroamérica en el Banco Mundial. Fue Director Ejecutivo y Economista para Honduras del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Fue director del Postgrado Centroamericano en Economía de la Universidad Autónoma de Honduras y Coordinador del Doctorado en Economía y Empresa de UNITEC. Ha publicado varios artículos y editados libros sobre temas de política económica tanto en Honduras como en el extranjero. Fue presidente del Colegio Hondureño de Economistas y de la Federación de Estudiantes Universitarios de Honduras. Recibió el premio José Cecilio del Valle por su trayectoria profesional de parte del Colegio Hondureño de Economistas. Actualmente es Primer Vicepresidente del Congreso Nacional de Honduras.

² Economista hondureño egresado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Especialidad en macroeconomía aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado en distintos puestos técnicos tanto en el Banco Central como en la Secretaría de Finanzas de Honduras. Asimismo, ha formado parte de equipos de consultoría e investigación de organismos regionales tales como el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. En la Universidad Nacional Autónoma de Honduras impartió cursos para los posgrados de finanzas e investigación económico-social y también ha sido profesor en el Centro Universitario Tecnológico en Honduras y la Universidad Internacional de las Américas en Costa Rica.

Honduras y el Banco Nacional de Fomento, así como la Secretaría de Planificación Económica. La política fiscal adquiere creciente protagonismo al destinarse, durante los cincuenta y sesenta, cada vez mayores recursos para construir o mejorar la infraestructura física del país, entre otros destinos. La política monetaria y cambiaria también asume una mayor relevancia en el transcurso del tiempo, así como las políticas sectoriales en su conjunto.

La intervención del Estado en la década de 1970 adquiere una modalidad diferente: se crean varias empresas públicas y se canalizan recursos estatales al sector privado para la promoción de inversiones. Estos tímidos intentos de un “Estado empresarial” van paulatinamente perdiendo fuerza a finales de los setenta y ochenta. Con la llegada de las políticas neoliberales en los noventa se impulsan procesos de liberalización económica y privatización de empresas y servicios públicos. Sin embargo, el papel del Estado continuó siendo importante en la economía desde el punto de vista del volumen de recursos movilizado (carga tributaria y gasto público), así como de los efectos de las políticas económicas adoptadas. La característica principal de este Estado a lo largo del tiempo es su naturaleza concesionaria, es decir, la búsqueda de promover inversión y empleo a base de generosos beneficios fiscales y concesiones.

La vinculación e importancia del sector externo en la economía se muestra desde el período posindependencia a comienzos del siglo XIX. La minería y unos pocos productos de exportación (madera, añil y ganado en pie) constituyeron la principal fuente de riqueza y exportación a finales de este siglo. Durante la primera mitad del siglo XX, con la llegada de empresas extranjeras, el banano se constituye en el principal producto de exportación con características de enclave, generando continuos conflictos de tierra entre empresarios, terratenientes y la población rural. Estas formas de vinculación al mercado externo establecieron de forma simultánea las potencialidades y límites al crecimiento económico futuro del país. La agroexportación se ha mantenido como uno de los pilares de la economía hondureña hasta la actualidad.

Las variaciones cíclicas provenientes de las modificaciones en la demanda o variaciones en los precios de los principales productos de exportación, y su consecuente deterioro mostrado en los términos de intercambio, derivó en la búsqueda de alternativas al patrón de crecimiento seguido hasta mediados del siglo XX. En este último contexto se impulsa el proceso denominado industrialización por sustitución de importaciones y en el que Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fueron los principales impulsores desde el punto de vista conceptual. Este modelo fue la base del proceso de integración centroamericana de la década de 1960.

El objetivo de este trabajo es presentar en forma sintética la dinámica, las características y los factores determinantes de las variaciones en el nivel de la actividad económica, en la estructura productiva y en la productividad laboral hondureña entre los años 1950 y 2018. Se enfatiza el cambio estructural en el tiempo y si esto ha conducido al desarrollo de nuevos sectores productivos. Para ello habría que recordar que los avances o retrocesos en la difusión tecnológica y en los niveles de productividad están también ligados a la calidad de los empleos generados. Asimismo, hay que tomar en cuenta la importancia del papel que juega la productividad en la reducción de brechas internas y externas de ingresos, y que bajo políticas públicas eficaces es posible mejorar la calidad de vida de diferentes sectores de la sociedad mediante una distribución equitativa del ingreso. De ahí que, como lo señala el epígrafe, un patrón de crecimiento virtuoso exige aumentos persistentes de productividad, acompañados de mayor cantidad y mejores condiciones de empleo.

El análisis sobre los patrones de crecimiento económico y la estructura productiva hondureña que se presenta en este documento se centra en tres períodos:

- i) El período de 1950-1979, que ha sido denominado “Expansión por diversificación exportadora agrícola y por industrialización con integración centroamericana” (DE-A/IS/IA). Esta etapa se caracterizó por un crecimiento sostenido, acompañado por altos niveles de inversión y aumentos en la productividad.
- ii) La década de 1980, titulada como “Crisis y débil recuperación en una década de conflictos”, es un intervalo en el que se registró el peor desempeño en términos de crecimiento económico, inversión y productividad.
- iii) Finalmente, el tercer período denominado “Inserción en la globalización productiva y financiera (IGPF)”, que está comprendido en el lapso de 1990-2018, se caracteriza por un crecimiento económico estable, pero en promedio bajo, complementado por un estancamiento de la productividad laboral³ a pesar de niveles de inversión elevados.

Los períodos definidos no son homogéneos; algunos subperíodos son de expansión y otros de estancamiento; unos con estabilidad financiera, otros con serios desequilibrios en este campo. Estos aspectos se distinguirán en el desarrollo del trabajo. No obstante, este análisis se enfocará principalmente en los cambios estructurales de la estructura productiva hondureña, haciendo hincapié en sus principales rasgos. Para tal fin, en la siguiente sección se presenta una visión general de los períodos identificados, mientras que en las siguientes tres secciones se analizan con mayor profundidad los factores condicionantes de cada período. Al final se hace una reflexión de la situación futura de Honduras bajo escenarios alternativos que se contraponen al contexto histórico de baja inclusión social que ha caracterizado a la economía hondureña en las últimas siete décadas.

Entre los hallazgos destaca que Honduras ha mantenido para el período analizado una tasa de crecimiento económico promedio baja, con proporciones crecientes de inversión, pero con una productividad promedio también baja. Este crecimiento estuvo caracterizado por la preponderancia de la agroexportación que, pese a alguna diversificación, se mantuvo muy concentrada en dos productos (banano y café), y a la cual se le superpuso un proceso de industrialización sustitutiva incipiente, impulsada por la integración centroamericana en las primeras tres décadas analizadas.

A partir de la década de 1990 sobresalen los cambios estructurales frente a un proceso creciente de globalización de las economías, donde el sector agropecuario exportador sigue siendo relevante, pero es desplazado en importancia por las exportaciones de manufactura provenientes principalmente de la maquila. Este aumento de la producción industrial se observa en ramas vinculadas al sector exportador de la maquila (textiles y arneses), en un marco de industrialización/desindustrialización sin mayores vínculos al resto de la economía. El sector servicios, por su parte, se convierte en el sector preponderante en la economía y en donde se combinan servicios de rápido crecimiento como el financiero, telecomunicaciones, energía y turismo con un sector informal muy grande y de baja productividad.

Dos elementos adicionales resaltan también en el período analizado: el primero, la particularidad de Honduras con un Estado subsidiario a través de la historia y que es a su vez producto de la estructura de poder predominante. El segundo, es el más reciente, creciente y significativo papel de las remesas familiares como una de las fuentes de ingresos del exterior. Finalmente, se observa que, de forma transversal a todos los períodos, ha predominado la concentración de la propiedad y de los ingresos, situación que se refleja en la persistencia de los altos niveles de pobreza.

³ Williams (2020) sigue una periodización similar para Centroamérica, aunque su objetivo de investigación es diferente. Este autor divide el período posterior a la Segunda Guerra Mundial en tres subperíodos: i) el *boom* económico de los años 1950 y 1960, conmociones y disturbios económicos en los setenta; ii) revolución, guerras civiles e intervención de los Estados Unidos, 1979 a los acuerdos de paz de la década de 1990; iii) décadas de 1990 a 2019: políticas neoliberales y resultados de desarrollo económico posteriores al acuerdo de paz.

A. Patrones de crecimiento económico hondureño, 1950–2018: una visión general

1. Crecimiento económico, inversión y productividad

El análisis de la dinámica del producto interno bruto (PIB), la inversión y la productividad en un período largo como el de las siete décadas estudiadas en este documento requiere establecer subdivisiones para mostrar la continuidad o las alteraciones en el patrón de crecimiento, así como si este ha estado acompañado de cambios estructurales que permitan converger hacia una senda de expansión productiva con desarrollo social. En el cuadro III.1 se muestran los períodos identificados.

Cuadro III.1
Honduras: crecimiento económico, inversión fija bruta y productividad laboral durante los patrones de crecimiento de la economía hondureña, 1951-2018
(En porcentajes del crecimiento promedio)

	Expansión por diversificación exportadora agrícola y por industrialización sustitutiva con integración centroamericana (DE/IS/IC) 1951-1979	Crisis y débil recuperación en una década de conflictos (CDR/DC)			Inserción en la globalización productiva y financiera (IGPF), crecimiento moderado		
	1951-1979	1980-1983	1984-1990	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018
Tasa de crecimiento anual del PIB real	4,5	0,2	3,5	3,1	5,1	-2,4	3,8
Tasa de crecimiento de la FBCF real ^a	9,1	-7,0	5,2	9,7	6,0	-35,4	4,9
Productividad de fuerza de trabajo (PIB/PEA)	1,9	-3,3	0,2	-0,1	2,5	-5,2	n.d.
Productividad por trabajador (PIB a precios constantes de cada país entre el personal ocupado)	3,0 ^b	1,6	0,4	-0,8	2,3	-6,6	0,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

Nota: n.d.= dato no disponible.

^a En este trabajo la formación bruta de capital fijo se usa indistintamente con el concepto de inversión.

^b Período 1971-1979.

El período entre 1951 y 1979 se caracteriza por un crecimiento promedio sostenido en el PIB (4,5%), la inversión (9,1%) y la productividad laboral (1,9%); en este lapso se registró el mejor desempeño de la economía hondureña dentro de los períodos analizados. La inversión pública como indicador de una mayor participación estatal creció muy rápido y alcanzó una tasa promedio anual de 15,5%, lo que elevó la participación del sector público del 21% del total de la formación bruta de capital fijo (FBCF) en la década de 1950 al 32% en los setenta. Este desempeño que, pese a las fluctuaciones puede ser considerado moderadamente alto, no se repetiría en las décadas subsiguientes. Este fue un período de industrialización sustitutiva y de diversificación de productos agropecuarios de exportación⁴ en el marco de un patrón de crecimiento híbrido (Bulmer-Thomas, 1987); es decir, se superpuso a la matriz agroexportadora tradicional la industrialización sustitutiva de importaciones impulsada por la integración regional.

⁴ Además del café y bananos aparecen nuevos productos de exportación como la carne, el algodón y el tabaco.

La industrialización sustitutiva mostraría signos de agotamiento a comienzos de los setenta debido a sus contradicciones internas, entre ellas, la fuerte dependencia de la industria de las divisas generadas por el sector agroexportador para importación de insumos y maquinarias; los incentivos fiscales que en algunos casos crearon empresas ineficientes y la distribución desigual de los beneficios de la integración entre países. También influyó el cambio de contexto internacional, con la crisis provocada por los altos precios del petróleo y la inflación mundial. Pese a ello, un aumento de los precios de las exportaciones ayudó al mejoramiento de los términos de intercambio lo que aceleró el crecimiento durante el período 1976-1979.

En segundo lugar, está la década de 1980, considerada perdida en términos de crecimiento y bienestar general para América Latina, pero que en Honduras se dio con diferentes características. Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, los desbalances externos y los altos déficits fiscales limitaron y deterioraron el crecimiento económico, pero esto fue más marcado durante la primera mitad de esta década. De igual forma, otros factores afectaron considerablemente la actividad económica, entre los que destacan, los conflictos bélicos en la región y en donde Honduras tuvo un papel estratégico para la política externa de los Estados Unidos.

En tercer lugar, una vez lograda una relativa pacificación y estabilización financiera en la región, Centroamérica se inserta en un proceso acelerado de globalización, período que se denomina de Inserción en la globalización productiva y financiera (IGPF). Este proceso inició gracias a los denominados programas de ajustes estructurales de la economía, que estuvieron influenciados en gran medida por las políticas neoliberales resumidas en el Consenso de Washington por Williamson (1990). En este sentido, los mayores niveles de apertura económica profundizaron el papel preponderante del sector externo, tanto desde el punto de vista de los flujos comerciales como financieros. El modelo económico vigente transforma en parte la actividad productiva, pero con persistencia de la pobreza y la desigualdad. En el caso de Honduras a esto se suman los efectos destructivos de fenómenos naturales recurrentes. Ambos factores inciden en mayores flujos migratorios, principalmente a los Estados Unidos, cuyo lado positivo ha sido el aumento de las remesas familiares en las últimas dos décadas.

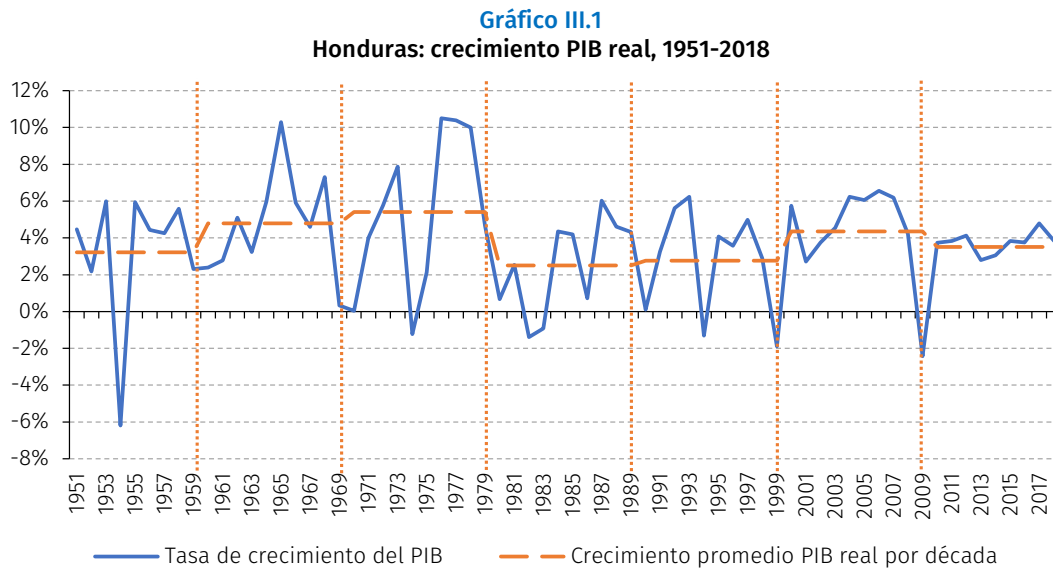
Pese a las expectativas de varios gobiernos sobre la liberalización de mercados como factor que se constituiría en niveles más altos de inversión y crecimiento, las tasas de crecimiento del PIB y de la productividad han sido, en promedio, relativamente bajas, lo cual contrasta con el crecimiento de la inversión. Por ejemplo, durante la década de 1990 el crecimiento económico fue en promedio del 3,1%, con un crecimiento de la inversión del 9,7%; sin embargo, la productividad laboral total cayó en 0,1% (véase el cuadro III.1). En el período anterior a la Gran Recesión de 2009 (2000-2008) el crecimiento económico aumentó a un promedio del 5,1%, con un crecimiento de la inversión del 6% y una productividad laboral que aumentó al 2,5%, situación similar al primer período mencionado. La gran recesión y el golpe de Estado de 2009⁵ revirtieron la tendencia y para el período 2010-2018, donde el crecimiento disminuyó al 3,8%, con una reducción del crecimiento de la inversión al 4,2% y una productividad laboral que se expandió apenas un 0,3%.

En el gráfico III.1 se muestran las fluctuaciones del crecimiento económico a través del tiempo, así como el crecimiento promedio por década en donde resaltan las características descritas anteriormente. Nótese que el crecimiento promedio ascendente del PIB entre 1950-1979 no se ha repetido en el resto los años que se han estudiado⁶. En cada uno de estos

⁵ De acuerdo con la Resolución 63/301 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 1 de julio de 2009.

⁶ Es muy probable que los efectos de la pandemia y de las dos tormentas tropicales que afectaron Honduras en 2020 significarán para el próximo decenio una reducción promedio de crecimiento en relación con la década anterior, debido a los costos económicos y sociales de la reconstrucción, así como un contexto internacional poco prometedor.

períodos, a su vez, se pueden establecer subperíodos con aspectos destacables. Por ejemplo, en las primeras tres décadas analizadas se puede distinguir un crecimiento con estabilidad financiera (1950-1972) y el período 1973-1979 con inestabilidad financiera (CEPAL, 1983). Asimismo, los primeros años de la década de 1980 estuvieron marcados por un estancamiento económico, mientras que para el resto de la década la economía se recuperó. Las tres décadas siguientes a 1990, como se ha señalado, también se diferencian por un crecimiento económico mayor en los primeros años del presente siglo, hasta que llegó la Gran Recesión en 2009 y se modificó la dinámica económica con menores tasas de crecimiento.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. La transformación de la estructura productiva

Los niveles de crecimiento económico, de inversión y productividad se derivan del comportamiento de los diferentes componentes del PIB; entre estos destaca la reducción de la participación del sector agropecuario en la actividad económica en contraposición al gran aumento registrado el sector servicios y en menor medida en el sector industrial. El sector primario disminuyó su participación del 36,3% en 1950 al 27,5% en 1990 y al 14,4% en 2018 (véase el cuadro III.2). Pese a ello, los productos provenientes de este sector siguen teniendo un peso importante en las exportaciones del país. Por su parte, el sector servicios incrementó su participación de un 46,0% en 1950 a un 62,9%, en 2018, mientras que la industria, de forma más moderada, pasó de un 17,7% a un 22,4% para los mismos años, respectivamente.

Cuadro III.2
Honduras: composición de la estructura productiva por sector, 1950-2018
(En porcentajes)

Composición promedio del PIB por sectores	1950	1979	1990	2008	2018
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	36,3	26,8	27,5	12,6	14,4
Industria	17,7	22,5	21,4	24,7	22,4
Servicios	46,0	50,7	51,1	62,7	62,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otro de los rasgos característicos del crecimiento económico hondureño es la relativa diversificación de las exportaciones de bienes en el transcurso del tiempo; por ejemplo, entre 1946 y 1952 el banano representó el 70% de las exportaciones y el café el 9%, es decir, hubo una alta concentración en estos dos productos. La situación varió poco para el DE-A/SI/IC, pero destaca la reducción del peso de las exportaciones de banano, que para la década de 1970 disminuyó su participación promedio al 32% del total exportado, mientras que el café irrumpió con mayor fuerza y alcanzó un 21% (Noé-Pino, 1988). En la actualidad el café sustituye al banano como principal bien agropecuario al representar el 15,2% de las exportaciones totales de bienes, mientras que el banano baja al 6%; estos bienes, junto al aceite de palma, camarones y langostas, jabones y plásticos, representan casi dos terceras partes de las exportaciones de bienes en la actualidad⁷ (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
Honduras: exportaciones de bienes FOB, 1950-2017
(En porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
Exportación total de bienes ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Banano	69,9	45,5	43,3	27,7	40,8	3,7	5,4	6,0
Café	9,9	19,1	14,9	24,8	20,6	10,9	11,7	15,2
Madera	4,4	13,2	9,3	4,4	1,8	1,0	0,4	0,4
Ganado	2,3	4,0	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Algodón	-----	1,1	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Maíz	-----	1,5	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Frijoles	-----	1,5	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Cemento	-----	0,4	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Manteca vegetal	-----	0,9	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Carne refrigerada	-----	1,8	5,6	7,4	2,9	-----	-----	-----
Azúcar	-----	-----	0,7	3,6	1,4	0,2	0,7	0,8
Zinc	-----	-----	2,3	1,2	5,3	0,6	0,7	0,5
Plata	4,7	3,7	2,4	3,9	0,5	0,1	0,4	0,1
Plomo	-----	-----	2,0	1,2	0,5	0,0	0,5	0,1
Tabaco	-----	-----	-----	1,7	0,3	0,4	0,3	0,3
Camarones	-----	-----	-----	1,8	4,1	2,7	2,2	3,1
Langostas	-----	-----	-----	2,8	3,4	0,7	0,6	0,5
Melones	-----	-----	-----	0,0	0,8	1,0	0,7	0,8
Piñas	-----	-----	-----	0,0	1,4	0,3	0,3	0,3
Jabones y detergentes	-----	-----	-----	2,6	0,3	1,4	1,0	1,2
Otros productos no especificados	8,8	7,4	19,4	17,0	10,6	15,7	19,5	23,3
Maquila (valor agregado) ^b	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	61,2	55,7	47,2

Fuente: Para los años 1950-1960 E. Valladares, *50 años de banca central en Honduras 1950-2000*, Tegucigalpa, Litografía López, 2001 y para el resto de los años la fuente es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Difiere de las cifras del balance de pagos debido a que no incluye ajustes por subvaluación.

^b A partir de 1993 incluye el valor agregado de la maquila.

El sector industrial, por su parte, fue impulsado por el consumo interno derivado del crecimiento económico, el proceso de integración económica y en las últimas décadas por la demanda externa, situación que permitió aumentar su participación del 19,4% en promedio en DE-A/SI/IC al 22,4% para 2018. En el sector industrial resaltó el auge de la industria maquiladora textil a partir de los años noventa, de tal forma que el sector textil pasó de tener

⁷ Las exportaciones de maquila tienen un tratamiento aparte por su naturaleza.

una participación del 5,9% en los ochenta al 11,8% en los noventa. Esta participación aumentó al 36,8% durante la primera década del presente milenio y al 32,3% entre 2010 y 2018. Su peso en el total de las exportaciones de bienes también se incrementó y pasó del 5,3% en 1990 a un 47,2% para 2018.

No obstante, el sector que mayor participación tuvo en el PIB fue el de servicios, que pasó del 46,0% en la década de 1950 al 51,1% en 1990 y al 62,9% para 2018. En la actualidad este sector ocupa a cerca del 50% de la población económicamente activa (PEA) que se desenvuelve en actividades como comercio al por mayor y menor (38% del empleo del sector servicios), alojamiento y servicios de comida (10%), enseñanza (10%), transporte (6%) y administración pública (5%) (BCH, 2020). Muchas de estas actividades, como se puede prever, están relacionadas con el sector informal de la economía.

El crecimiento económico descrito, así como la diversificación productiva, muestra una paradoja en el sentido de que, durante períodos recientes, mayores tasas de inversión están asociadas a tasas de crecimiento menores, lo que refleja bajos niveles de productividad. Detrás de los bajos retornos de capital podrían encontrarse las ineficiencias en la asignación de inversiones a nivel sectorial y los altos costos de las inversiones (Hernández Oré, Sousa y López, 2016, pág. 141). Un ejemplo de la asignación sectorial de la inversión lo constituye el hecho de que entre 1950 y 1979 la inversión por sectores fue del 35% para residencias y edificios, el 21% caminos y otras construcciones, el 20% transporte y únicamente el 20% para maquinaria y equipo (Noé-Pino, 1988). Una tendencia similar se mantuvo para los siguientes períodos. Otros autores enfatizan las carencias institucionales del estado hondureño para proveer bienes públicos en cantidad y calidad suficiente tales como servicios básicos e infraestructura, restringiendo el potencial productivo de los sectores (Quijada y Sierra, 2014).

Las características del mercado de trabajo hondureño refuerzan lo antes dicho. La población económicamente activa (PEA) en 1950 estaba constituida por asalariados en un 31%, mientras que los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados constituían el 69%; estos últimos dos grupos constituyen gran parte del sector informal. El crecimiento económico y la subsecuente creación de empleo en las décadas siguientes hizo que el sector asalariado aumentara al 51% en 1974, mientras que los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados bajaron al 48%. Sin embargo, esta tendencia del mercado laboral no continuó en las décadas siguientes y para finales de la segunda década del siglo XXI el sector asalariado reduce su participación al 45%, mientras que el sector informal vuelve a crecer alcanzado un 63% del total de la PEA, según las estimaciones (OIT, 2020).

Lo anterior ocurrió paralelamente a una acelerada urbanización; sin embargo, este proceso no impidió que después de siete décadas de evolución económica la participación de la fuerza laboral agrícola en el total de la PEA sea una de la más altas en toda América Latina (la población rural pasó del 75% en 1950 al 62% en 1980 y al 44% en 2018)⁸. En condiciones de elevada tasa de natalidad en el campo, ocurrió la virtual expulsión de la mano de obra de las tierras más fértiles, que se dirigió hacia las tierras menos fértiles y, especialmente, la marginalidad de las ciudades⁹. La urbanización, a su vez, no logró incorporar en la modernidad una buena parte de la fuerza laboral que se ha transferido del campo a las ciudades. Ello significa que la evolución económica hondureña ha preservado una elevada heterogeneidad productiva y social.

⁸ La población rural de América Latina era el 19% en 2010.

⁹ La tierra cultivable por habitante pasó de 0,62 en 1960 a 0,40 en 1980 y 0,11 en 2016 en Honduras [en línea] <https://data.worldbank.org/indicador/AG.LND.ARBL.HA.PC?locations=CR-SV>.

Además, Honduras está caracterizada por una concentración geográfica del desarrollo, la llamada “T del desarrollo”, constituida por el litoral atlántico en donde se desarrolló la producción bananera y la producción industrial, y el denominado Corredor Central que incluye a los departamentos de Cortés, Comayagua, Francisco Morazán y Choluteca. En esta T están ubicadas el 77% de las carreteras pavimentadas, el 85% de los centros universitarios, el 100% de la infraestructura aeroportuaria y el 100% de los departamentos con un índice de desarrollo humano (IDH) alto.

Otro aspecto por considerar en el desenvolvimiento económico de Honduras es su vulnerabilidad respecto a la recurrencia de fenómenos climatológicos extremos como huracanes, tormentas tropicales y sequías. Autores como Suarez y Sánchez (2012) han establecido que entre 1993 y 2009 los fenómenos climatológicos generaron pérdidas por encima de los 4.000 millones de dólares, frente a una inversión para recuperar estos daños de alrededor de 3.000 millones de dólares, con lo que quedó evidenciado un déficit de inversión que se ha acentuado en el tiempo. Una consecuencia de estos fenómenos climatológicos es que los recursos financieros que pudieron haberse dedicado a aumentar la infraestructura, que a su vez mejora la productividad, se tienen que utilizar en un proceso de recuperación de las pérdidas del acervo de capital posterior a estos eventos. Además, exacerbaban la precariedad de las poblaciones rurales, propiciando mayores niveles de migración a lo urbano o, como ha sucedido recientemente, al exterior.

3. El Estado concesionario en Honduras

Una de las características predominantes en el patrón de crecimiento económico de Honduras en todo el período analizado es el Estado concesionario (EC). Desde una perspectiva histórica que se remonta al siglo XIX, es decir, a la época de sus próceres fundacionales entre 1820 y 1840, Euraque (2018) define al EC como aquel “cuya capacidad de generar ingresos para la administración y el ejercicio del poder burocrático no se originó en los regímenes tributarios y arancelarios sino en la comercialización y venta de privilegios concesionales a los recursos nacionales. Esto creó una cultura política correspondiente entre sus élites que siguió siendo un modelo de negocio central y una estrategia política entre las generaciones sucesivas en el siglo XXI” (pág. 5).

En efecto, a las generosas concesiones de tierra, infraestructura e impuestos otorgados a las compañías bananeras estadounidenses durante la primera mitad del siglo XX se sumó, en la segunda mitad del siglo XX, la protección arancelaria y exoneraciones en el intento posterior de industrialización por sustitución de importaciones en el marco del proceso de integración centroamericana. El EC se profundizó con la aplicación de políticas neoliberales a partir de los noventa del siglo pasado con la creación de zonas económicas libres de impuestos y de incentivos fiscales a la exportación. La búsqueda incesante de atracción de inversión extranjera por medio de “incentivos” desde el EC ha continuado en el presente siglo no solo a través de exoneraciones de impuestos, sino de concesiones públicas-privadas en donde los bienes públicos son otorgados para la administración y explotación por la empresa privada. El último acto de esta búsqueda de inversión, y supuesta generación de empleo del EC, se ha dado recientemente con las zonas especiales de desarrollo económico (ZEDES).

Las ZEDES están basadas en la propuesta original de Paul Romer denominada ciudades modelo y que consisten en que partes del territorio nacional operan con un conjunto de reglas e incentivos diferentes al resto del país. Sin embargo, en Honduras se han propuesto en una manera muy distinta a la original y sin ningún respeto al ordenamiento legal vigente. Las ZEDES tienen autonomía funcional y administrativa y gozan de un tratamiento fiscal diferente al resto del país, además de tener su propia política monetaria, cambiaria, así como su propia policía y ordenamiento jurídico, entre otros aspectos. Diversos sectores empresariales, académicos,

profesionales y otros se han opuesto y solicitan la derogación de las leyes relacionadas con las ZEDES, sin que el gobierno muestre señales de revertir sus decisiones al respecto.

El EC no solo es el producto de una visión equivocada de las élites políticas en relación con los verdaderos fundamentos que generan inversión doméstica y extranjera; es también el resultado de la influencia de grupos económicos predominantes que promueven este tipo de políticas, que se acentúa en la segunda mitad del siglo XX mediante coinversiones con capitales extranjeros y sistemas financieros mundiales. El Icefi (2015) muestra como las élites económicas hondureñas se vieron favorecidas no solo con exoneraciones de impuestos, sino también con la privatización de empresas públicas. Al mismo tiempo, se presenta que los canales principales de influencia en las decisiones de políticas públicas van desde el financiamiento de campañas políticas, hasta el nombramiento de funcionarios públicos e influencias de las gremiales empresariales.

Un aspecto relacionado con el EC es que la estructura tributaria es altamente regresiva porque se tiene que basar en impuestos indirectos que gravan la producción y el consumo. Lo anterior además de contribuir a aumentar la desigualdad en países pobres, genera periódicamente aumentos y crisis de deuda, al tener que recurrir el gobierno a endeudamiento externo e interno para cubrir la insuficiencia de ingresos. El EC también contribuye a que los recursos para la generación de bienes públicos sean limitados, como en el caso de la educación, salud y seguridad social, al igual que la infraestructura que apoya el crecimiento económico.

En resumen, el EC ha sido el resultado de los acuerdos entre la élite económica y política del país a lo largo de su historia. Esta característica le da a Honduras una particularidad muy propia en la región y cuyas raíces se remonta a la falta de una elite nacional carente de un proyecto nacional propio, y que a su vez también se ha arraigado en la cultura económica hasta de grandes segmentos de la subalternidad. En este sentido, fuerzas externas económicas y políticas llenan este vacío.

4. Grupos de poder y lucha social

Nuevamente y bajo el lente histórico, Williams, citado por Euraque (2018), refiriéndose al período de finales del siglo XIX y comienzos del XX señala que “Honduras no desarrolló una clase nacional de productores de café capaz de construir un estado nacional, más bien Honduras conservó un estado que vivió de concesiones” (pág. 5), en marcado contraste con Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El vacío de esta clase nacional fue llenado por las compañías bananeras que ejercerían una fuerte influencia sobre las políticas públicas, con mayor fuerza, durante la primera mitad del siglo XX.

Las compañías bananeras también participaron activamente en la creación de empresas industriales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Para la mitad de la década de 1970, 39 de las 50 firmas industriales más grandes tenían capital estadounidense; además, este capital controlaba el total de la producción de las 5 empresas más grandes, el 89% de las 20 más grandes y el 82% de las 50 más grandes (Murga Frassinetti, 1975). Esto debido a que el capitalismo agrícola, más allá de las exportaciones de banano, no fue la base de la creación de riqueza y poder económico individual hasta finales de los cincuenta (Euraque, 2018). En las décadas siguientes las élites económicas emergentes iban a estar caracterizadas, en su mayor parte, por empresarios de ascendencia palestina y judía.

Por su parte, el movimiento obrero adquiere una tremenda fuerza a partir de la huelga bananera de 1954 que paralizó prácticamente dos meses la actividad económica del país. La lucha sindical trajo grandes reformas como el inicio de la seguridad social en Honduras, la aprobación de un código del trabajo y de la primera ley de reforma agraria en 1963. Tanto la

fuerza sindical que se fortaleció, como el movimiento campesino y de otros sectores sociales, dieron como resultado un gobierno reformista conducido por militares en el período 1972-1975.

Los conflictos regionales de los ochenta, la implantación de la doctrina de seguridad nacional y los cambios de la estructura productiva de las décadas posteriores debilitaron el movimiento popular y su capacidad de influencia en las decisiones públicas. Al contrario, las élites económicas, ahora más vinculadas al sector externo, apoyaron las políticas neoliberales, entre ellas, la “flexibilización laboral”, un eufemismo para la pérdida de derechos laborales con reformas a las leyes laborales.

El cambio en la estructura productiva en las últimas tres décadas también reconfiguró la preponderancia del sector servicios y la influencia política de principales sectores. Así, el sector obrero y campesino fueron perdiendo peso, mientras la élite económica se fue modificando. El sector financiero, maquila, generación de energía eléctrica, telecomunicaciones, medios de comunicación y turismo, pasan a tener una mayor incidencia en las políticas públicas. No obstante, las “nuevas” élites reproducen la visión tradicional sobre el papel del Estado concesionario.

Estas élites, a las que Schneider denomina élites transnacionales se caracterizan porque su proyecto de construcción del Estado no entra en contradicción con el actual *statu quo*; más bien se profundiza la vinculación con el sector externo, tanto desde el punto de vista comercial, como desde el punto de vista de su vinculación con el capital extranjero (Icefi, 2015). Es decir, estas élites estaban de acuerdo con un proyecto de construcción del Estado que atrajera firmas internacionales a Honduras, con las élites transnacionales locales posicionadas como un aliado subordinado para mediar su acceso. Este modelo fue definido por Schneider como de “afuera hacia adentro” para diferenciarlo de otros países centroamericanos (Icefi, 2015).

En resumen, la economía hondureña ha mantenido durante las siete décadas analizadas un crecimiento económico bajo, que no ha sido capaz de incorporar los aumentos de población a las actividades productivas. Esto se ha dado debido al insuficiente nivel promedio de inversiones, sus asignaciones sectoriales y a la baja productividad de estas. Aquellas actividades que lograron mayores niveles de productividad no se han podido articular al resto de la economía, lo que se refleja en el dualismo que caracteriza la agricultura, la industria y en el sector servicios. Adicionalmente, hay un estado concesionario proveniente de la concepción de las élites nacionales, económicas y políticas, de lo que debe ser el desarrollo. En los últimos años, estas políticas de corte neoliberal entran en crisis a partir de la Gran Recesión internacional de 2008-2009; sin embargo, los sectores opositores dentro de Honduras no han podido generar, hasta ahora, una fuerza capaz de revertir las políticas que sustentan el bajo crecimiento, la desigualdad y la pobreza.

B. Expansión por diversificación en la agroexportación tradicional y por industrialización con la integración centroamericana: 1951-1979

La finalización de la Segunda Guerra Mundial, la creación de las instituciones de Bretton Woods y la fuerte expansión del crecimiento a nivel internacional produjeron un efecto modernizador en Honduras. Este período se caracterizó por un rápido crecimiento económico, diversificación de sectores productivos y bienes de exportación, así como por una mayor intervención del Estado en la economía. Sin embargo, este crecimiento estuvo también signado por conflictos entorno a la distribución y tenencia de la tierra, por un mayor nivel de endeudamiento público y desequilibrios en la balanza de pagos. El patrón de crecimiento económico de Honduras de este período, pese a la diversificación de exportaciones y al proceso de industrialización sustitutiva, se mantuvo esencialmente basado en las exportaciones de productos tradicionales del sector agropecuario.

1. El desempeño de la economía hondureña y la transformación de su estructura productiva

La economía hondureña logró su mejor registro de crecimiento económico para tres décadas consecutivas durante el período 1951-1970, con una expansión promedio del 4,5% en el crecimiento del PIB. Lo anterior ha sido consistentemente acompañado por altas tasas de crecimiento de la FBCF, especialmente durante la década de 1970, en donde alcanza una proporción de alrededor de 20% en el PIB, similar a la de países como Costa Rica y Panamá. En cuanto al comportamiento de la productividad laboral total, aunque tuvo una dinámica positiva, ha crecido de manera heterogénea, destacándose la alta expansión registrada para la década de 1960 del 2,8% (véase el cuadro III.4). Este desempeño económico estuvo ligado en gran medida a la dinámica del sector agrícola y al papel preponderante que tuvo en las exportaciones hondureñas. La agricultura representó, en promedio, entre 1951 y 1979 el 34,7% del PIB (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.4

Honduras: crecimiento económico, formación bruta de capital fijo (FBCF) y productividad laboral, 1951-1979

Concepto	1951-1959	1960-1969	1970-1979	Promedio
Tasa de crecimiento anual del PIB real	3,2	4,8	5,4	4,5
Tasa de crecimiento de la FBCF real	6,5	12,7	8,0	9,1
FBCF/PIB	10,4	13,4	20,4	14,7
Crecimiento de la productividad laboral total	1,2	2,8	1,7	1,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro III.5

Honduras: composición productiva, sectorización resumida

(En porcentajes)

Composición promedio del PIB por sectores	1950-1959	1960-1969	1970-1979	Promedio
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	35,7	34,3	31,3	34,7
Industria	17,8	20,3	22,0	19,5
Servicios	46,5	45,4	46,7	45,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las agroexportaciones llegaron a representar en promedio un 83% del total de los bienes exportados entre 1950 y 1979. Entre los productos de exportación, el banano representó para ese período el 45% del total de la exportación de bienes, seguido por el café con un 18%. La irrupción del café como uno de los productos principales de exportación tuvo un efecto social significativo ya que son pequeños productores en tierras principalmente de montaña que lo cultivan, lo que contribuyó a fijar en la zona rural un importante contingente de trabajadores que de otra forma se hubiera sumado a la informalidad urbana¹⁰. La producción de café fue aumentando¹¹ y las variaciones de precios en el mercado internacional explican varios de los ciclos económicos posteriores. Paulatinamente, otros cultivos como algodón y tabaco, así como la producción de carne y madera, ganaron importancia relativa en las exportaciones hondureñas, desplazando al cultivo de banano a un plano menos relevante a inicios de 1980.

¹⁰ En la actualidad existen más de 120.000 productores de café pequeños y medianos en Honduras.

¹¹ Honduras se encuentra ahora entre los seis principales productores de café a nivel mundial.

Cuadro III.6
Honduras: exportaciones de bienes FOB, 1950-1980
 (En porcentajes)

	1950	1960	1970	1980
Exportación total de bienes ^a	100,0	100,0	100,0	100,0
Banano	69,9	45,5	43,3	27,7
Café	9,9	19,1	14,9	24,8
Madera	4,4	13,2	9,3	4,4
Ganado	2,3	4,0	---	0,0
Algodón	---	1,1	---	---
Maíz	---	1,5	---	---
Frijoles	---	1,5	---	---
Cemento	---	0,4	---	---
Manteca vegetal	---	0,9	---	---
Carne refrigerada	---	1,8	5,6	7,4
Azúcar	---	---	0,7	3,6
Zinc	---	---	2,3	1,2
Plata	4,7	3,7	2,4	3,9
Plomo	---	---	2,0	1,2
Tabaco	---	---	---	1,7
Camarones	---	---	---	1,8
Langostas	---	---	---	2,8
Melones	---	---	---	0,0
Piñas	---	---	---	0,0
Jabones y detergentes	---	---	---	2,6
Otros productos no especificados	8,8	7,4	19,4	17,0
Maquila (valor agregado) ^b	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Para los años 1950-1960 E. Valladares, *50 años de banca central en Honduras 1950-2000*, Tegucigalpa, Litografía López, 2001 y para el resto de los años la fuente es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Difiere de las cifras del balance de pagos debido a que no incluye ajustes por subvaluación.

^b A partir de 1993 incluye el valor agregado de la maquila.

A inicios de la década de 1950 se realizaron importantes reformas institucionales, como la creación del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento (BANAFOM). Este último buscaba facilitar recursos financieros para modernizar y diversificar el sector agroindustrial, por lo que fue una iniciativa que terminó fortaleciendo la producción de cultivos no tradicionales como algodón, azúcar y la ganadería (Tomé, 1981).

A pesar de la preponderancia y diversificación del sector agroexportador en la estructura productiva hondureña, el proceso de industrialización alcanzó tasas de crecimiento del 7,4% en la década de 1950, del 7,0% durante la de 1960 y del 5,6% durante la de 1970 (Noé-Pino, 1988). Evidencia de lo anterior es la estimación de la elasticidad existente entre la tasa de crecimiento del sector industrial y la tasa de crecimiento del total de la economía que para Honduras fue mayor a 2 entre 1950 y 1962, el mayor registro para un país latinoamericano durante ese período (CEPAL, 1965). Esta rápida expansión del sector industrial se enfocó en el desarrollo de manufactura, en específico la elaboración de alimentos, bebidas, la industria textil y ropa, productos de madera, productos químicos, minerales no metálicos y papel. Este dinamismo del proceso de industrialización permitió que su partición relativa en la estructura productiva hondureña pasara de un 17,8% en la década de 1950 a un 22,0% en la década de 1970.

Cuadro III.7

Honduras: participación relativa de la manufactura por actividad en el valor agregado de la producción

	1945-1959	1960-1969	1970-1979
Alimentos	22	36	28
Bebidas	14	11	10
Tabaco	3	3	3
Textiles y ropa	25	10	9
Zapatos	0	8	3
Productos de madera	10	13	12
Papel	3	4	4
Químicos	8	4	4
Plástico y petróleo	n.d.	2	7
Minerales no metálicos	8	5	6
Metal y maquinaria	2	3	4
Otros	5	1	10
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Honduras (BCH).

Nota: n.d.= no disponible.

De acuerdo con Bulmer-Thomas (1985a), el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones se hizo a través de políticas públicas, especialmente desde finales de los cincuenta y durante toda la década de 1960. Este proceso fue impulsado en parte por el declive en los precios mundiales de los bienes tradicionales de exportación más grandes como el café y el banano, que atrajo nuevas ideas de desarrollo como la promovida por la CEPAL a través del modelo de sustitución de importaciones. La industrialización se fortaleció mediante el empuje generado por la integración de la región de Centroamérica, principalmente con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en diciembre de 1960.

Sin embargo, desde el comienzo del proceso de integración regional Honduras conocía su posición desventajosa frente al resto de países, en específico con respecto al proceso de integración industrial¹². Con el proceso de integración de Centroamérica, Honduras cambió su balanza comercial históricamente favorable antes de 1960, a un balance deficitario, debido a la protección que representaba el MCCA para las exportaciones industriales del resto de los países de Centroamérica. Ello se dio con el agravante de que las importaciones industriales hondureñas provenientes de Centroamérica eran más caras en comparación a la de otros lugares del mundo (Gerstein, 1971).

El proceso de industrialización se debilitó a lo largo de los años setenta debido a diversas circunstancias económicas, políticas y sociales. En lo económico, parte del problema fue el pequeño tamaño del mercado interno y regional, que contribuyó a la falta de interés de empresarios locales y del capital extranjero en invertir en sustitución de importaciones, en insumos industriales y algunos bienes de capital potencialmente competitivos. Asimismo, el ritmo de la transformación de la estructura productiva hondureña se ha ido debilitando por la falta de modernización del sector agrícola en su conjunto (Noé-Pino, 1988). En la esfera política, Bulmer-Thomas (1985a) señala que:

¹² En cuanto a la iniciativa de industrialización regional, existe evidencia sobre el conocimiento que tenían los representantes de Honduras sobre su situación en cuanto a este tema particular dentro del proceso de integración de Centroamérica. Al llegar el momento de la firma del acuerdo de integración estos representantes pidieron hacer constar que tenían compromiso con la integración pero que hubieran preferido eliminar totalmente el capítulo VI del tratado, referente a integración industrial. En síntesis, al momento de la firma del tratado del MCCA Honduras tenía menos desarrollada su industria en comparación con el resto de los países de Centroamérica, lo que generó un desequilibrio con respecto a los beneficios que se obtendrían del proceso de integración (Gerstein, 1971).

“Los intereses tradicionales de la oligarquía (agricultura de exportación) fueron salvaguardados y los recursos requeridos por la urbanización y la industrialización vinieron de otro lado. En este último caso, los recursos provinieron de préstamos del sector público y de inversión extranjera, así como de capital local comercial. En resumen, los intereses de la oligarquía tradicional fueron salvaguardados con políticas de apoyo al sector exportador y al mismo tiempo al incipiente sector industrial que recibió también incentivos tributarios y de otra índole para su crecimiento. Además, las necesidades de la industria de un mercado interno expansivo basado en la redistribución del ingreso fueron reemplazadas con la implantación de la sustitución de importaciones a escala regional. En consecuencia, el esfuerzo por conducir a Centroamérica hacia la industria moderna sin generar crisis social o política quedó condenado al fracaso” (pág. 6).

Desde la depresión de la década de 1930 la oligarquía agrícola aprendió a sobrevivir aumentando su influencia en el Estado. Esta lucha por la hegemonía económica y política propició que entre 1951 y 1979 existiera un ambiente de inestabilidad política y social, como lo evidencia la recurrencia de golpes de estado entre 1956 y 1978¹³ (Castro, 2011). Guerra Borges (1987) resume esta situación de la siguiente forma:

“Si la oligarquía no se opuso al MCCA, fue porque sabía que no constituía una amenaza. Si la incipiente burguesía y el capital extranjero no presionaron por la modernización de la agricultura, fue porque las altas ganancias en los mercados existentes fueron suficientes para mantener el proceso de acumulación. La estructura oligopólica de la industria también bloqueó la profundización de la producción industrial y los vínculos necesarios con el resto de la economía; los incentivos fiscales, más allá de cualquier política económica racional, ayudaron en gran parte a desarrollar esa estructura. Así, el patrón de crecimiento fue altamente rentable tanto para las exportaciones agrícolas como para la producción industrial” (pág. 21).

Otro factor significativo que debilitó el proceso de industrialización y puso en evidencia el desgaste del modelo de sustitución de importaciones fue la asimetría en cuanto a los beneficios de la integración regional. Lo anterior se agrava con el gran revés que significó las secuelas geopolíticas que dejó la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969; posteriormente a este conflicto bélico, Honduras abandonó temporalmente el MCCA en 1970 (Gerstein, 1971). La participación del sector servicios en el PIB, por su parte, se mantuvo relativamente constante entre 1951 y 1979, y alcanzó en promedio una participación del 45,7% del total (véase el cuadro III.8). Entre los rubros de mayor relevancia se encuentran comercio, hotelería, restaurantes, transporte y servicios comunales, sociales y personales.

Tanto el desempeño como la estructura de la economía hondureña antes descrita se tradujeron en un aumento positivo en la renta per cápita nacional, pero con alta volatilidad. La tasa de expansión registrada para el ingreso per cápita (ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA), véase el gráfico III.2) para el período 1950-1979 fue modesta. Así, alcanzó en promedio un 1,4%; sin embargo, destacan las diferencias en términos de expansión para cada una de las décadas: entre 1950-1959 fue del 0,3%, para 1960-1969 apenas alcanzó el 0,1% y finalmente entre 1970-1979 llegó a su punto más alto de crecimiento, 3,8%¹⁴. Pese al mejor desempeño que se registró a finales de los años setenta, los resultados fueron insuficientes

¹³ Se realizaron golpes de Estado en 1956, 1963, 1972 y 1978.

¹⁴ El ingreso per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo consiste en la estimación del PIB per cápita convertido a dólares internacionales. Esta conversión a dólar internacional permite comparar la capacidad de compra de los ciudadanos de un país con respecto a otro. Con relación a lo anterior, los resultados difieren entre esta estimación y cálculo del PIB per cápita simple (PIB/población).

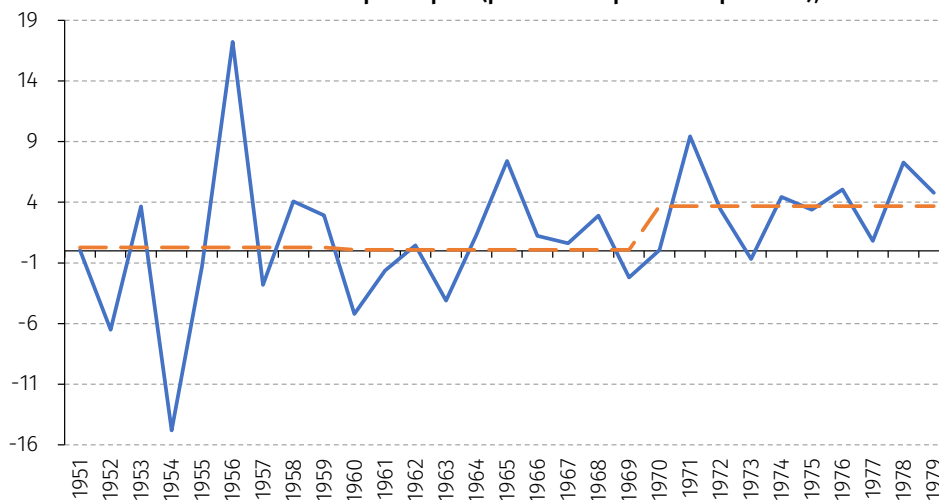
para que el nivel de renta per cápita de Honduras convergiera a los niveles de otros países de la región centroamericana con características similares (Bulmer-Thomas, 1985a), mucho menos con los de los países desarrollados.

Cuadro III.8
Honduras: componentes del sector servicios, 1951-1979
(En porcentajes del total)

Concepto	1951-1959	1960-1969	1970-1979	Promedio
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0,4	1,0	1,1	0,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,9	8,6	7,3	9,3
Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	13,2	13,8	14,2	13,6
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	8,4	10,1	11,5	9,6
Propiedad de vivienda	6,7	6,4	6,2	6,5
Servicios comunales, sociales y personales	13,6	12,0	12,5	12,5
Servicios gubernamentales	1,9	2,6	3,3	2,4
Participación total de los servicios en el PIB	46,5	45,4	46,7	45,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico III.2
Honduras: crecimiento del PIB per cápita (paridad de poder adquisitivo), 1951-1979



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Penn World, Universidad de Pennsylvania, año base 2005.

De acuerdo con Hernández Oré, Sousa y López (2016), en 1960 el ingreso per cápita de Honduras (en términos de dólares corrientes) era igual al 13,5% del promedio de los países con altos ingresos (tal como lo define el Banco Mundial) y un 5,6% del ingreso per cápita de los Estados Unidos. En 2014, estos mismos indicadores cayeron a 6,2% y 4,3%, respectivamente. En otras palabras, en lugar de converger con países más ricos, Honduras ha estado divergiendo de ellos, con la mayor diferencia entre 1960 y 1990.

2. El papel de la lucha por las tierras y los fenómenos climatológicos en la baja productividad

El período de 1950-1979, como se señaló, a pesar de ser una época positiva en términos de expansión económica con un comportamiento dinámico de la formación bruta de capital fijo, contrasta con una baja productividad. Esta paradoja puede explicarse mediante el análisis de otros factores que influyeron en el patrón de crecimiento económico hondureño durante este período, como la inestabilidad política y social que decantó en pugnas violentas, generalmente alrededor de la tenencia de la tierra¹⁵, así como los frecuentes fenómenos climatológicos adversos.

Según el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOH, 1992) la entrada en 1898 de las compañías agrícolas extranjeras, en su mayoría bananeras, se convirtió en un detonador para la inestabilidad social en el sector agrícola, debido sobre todo a los problemas de tenencia de la tierra entre estas empresas y la población rural. Frente a esta situación, entre 1924 y 1950 se emitieron 34 acuerdos gubernamentales para ceder tierras productivas a la población afectada, con lo que se generó una colonización agrícola en el país que conllevó una distribución aproximada de 25.600 hectáreas de tierra entre 1950 y 1963 entre la población de seis departamentos de Honduras, mediante la creación de ocho colonias agrícolas organizadas (véase el cuadro A.III.4 en el anexo).

Asimismo, durante 1962, y de manera posterior a la aprobación de la primera Ley de Reforma Agraria, también se impulsó la distribución de tierras estatales y ejidales, generando oposición por parte de terratenientes y compañías agrícolas extranjeras. Esto ocasionó que los resultados en la distribución fueran limitados, por lo que se benefició a solo 6.721 familias en todo el país (Delman y León, 2014). Empero, además de un número muy pequeño de familias beneficiadas, el proceso de reparto de tierras no fue exitoso, ya que gran parte de las hectáreas distribuidas se vendieron a privados o entregadas posteriormente al Instituto Nacional Agrario (INA), para ser administradas y reorganizadas como consecuencia de la incapacidad financiera y técnica de las familias beneficiadas con este reparto para explotar las tierras cultivables. Así finalizaba uno de los primeros intentos de modernización agrícola, dotando de tierras a grupos campesinos.

La aprobación de la Ley de Reforma Agraria en Honduras en 1962 originó una nueva etapa en la búsqueda de modernizar el sector agrícola tradicional. Este esfuerzo de reforma se fundamentaba en un contenido social que trataba de impulsar la propiedad de tierras productivas por parte de familias y era complementado por acciones para mejorar el nivel educativo y técnico en las zonas rurales, sumado a las facilidades para acceder al sistema de crédito del país. Sin embargo, frente a esta reforma surge un conflicto político, ya que se contraponía a los intereses de las empresas agrícolas extranjeras y de terratenientes con gran influencia política y económica, además de una débil organización campesina, lo que le restaba apoyo al movimiento reformista. La reforma agraria se estancó con el golpe de Estado en 1963, lo que agudizó el problema de concentración de tenencia de tierra en años posteriores.

A comienzos de los setenta, bajo un nuevo gobierno militar se presenta otro esfuerzo reformista, que se podría denominar una nueva etapa (segunda) de la reforma agraria. En esta etapa se buscaba, con mayor énfasis, asegurar un sistema moderno de propiedad de la tierra, transformando la tenencia de tierra tradicional de latifundios y minifundios hacia formas empresariales que pudieran impulsar cultivos anuales y permanentes en forma más tecnificada. No obstante, los resultados no fueron los esperados, ya que el sistema de

¹⁵ Honduras tiene 11 millones de hectáreas, de las que el 55% son tierras forestales, el 27% de bajo rendimiento, el 10% de rendimiento medio y solo el 8% de alto rendimiento. En 1980 se cultivaron 1,8 millones de hectáreas en cultivos anuales y permanentes, y 3,4 millones se dedicaron a pastos (CEPAL, 1986).

concentración se consolidó y expandió, debido a la incapacidad estatal para hacer frente a la influencia de los terratenientes y las empresas internacionales en el engranaje político hondureño (Macías y Talavera, 2018).

Pese a estos esfuerzos, la concentración de la tierra en pocas manos se mantuvo como característica del sector agropecuario en Honduras. En 1952, el 57% de las fincas de menos de 5 hectáreas controlaban solamente el 8% del total de la tierra, mientras que el 1% de las fincas (mayores de 200 hectáreas) tenían el 38%. Para 1974 la concentración de la tierra era mayor dado que la fincas de menos de 5 hectáreas constituían el 64% del total y solo poseían el 9% de la tierra, mientras que las mayores de 200 hectáreas eran el 1% del total de fincas, que representaban el 34% de la tenencia de la tierra (Ballard y Lousie, 1987). Al final las familias campesinas se vieron orilladas a continuar con las invasiones de tierra, por lo que se incrementaron los niveles de violencia en las zonas rurales, ejerciendo mayor presión en la migración rural hacia zonas montañosas (laderas de baja producción) y hacia los centros urbanos, situación que tomó mayor fuerza a finales de la década de 1970 (Macías y Talavera, 2018).

En el cuadro III.9 se muestra la distribución de la población económicamente activa (PEA), entre rural y urbana. Se verifica que, a pesar del rápido crecimiento económico, la participación de la PEA seguía muy elevada en la zona rural, lo que confirmaba la presión que existía sobre las tierras cultivables y, dada la baja productividad media, la preservación de elevados niveles de pobreza en Honduras. Como se verá en la próxima sección, pese a que la urbanización se aceleraría bastante a partir de 1980, Honduras seguiría con una alta participación de la población rural en la ocupación de su territorio, en condiciones de productividad muy bajas.

Cuadro III.9
Honduras: distribución de la población económicamente activa por sector, media por período, 1950-1979
(En porcentajes)

	1950	1960	1970	1979
PEA rural	75	72	70	63
PEA urbana	25	28	30	37

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los conflictos alrededor del acceso a la tierra y las políticas públicas que buscan resolverlos han contribuido a avances sociales que, aunque incompletos, representaron beneficios para sectores organizados. Por ejemplo, la gran huelga bananera de 1954, además de lograr reivindicar mejores salarios y condiciones de trabajo antes las transnacionales que controlaban su producción, sirvió de base para el establecimiento de políticas públicas como la seguridad social y la aprobación de una legislación laboral. Asimismo, agrupaciones campesinas mejor organizadas produjeron las políticas mencionadas de reforma agraria en los setenta. En este caso sobresalen proyectos de colonización agrícola como el del Bajo Aguán en la parte nororiental del país (Noé Pino, 1986).

Otro factor que afectó en general la capacidad productiva de Honduras fue la recurrencia de fenómenos climatológicos. Para la década de 1960 impactaron sobre el territorio hondureño los huracanes Abby (1960), Anna y Hattie (1961), Isabel (1964), Alma (1966) y Francelia (1969). Durante los años de aparición de estos fenómenos la expansión económica fue del 2,9%, menor al promedio observado para la década en mención (4,8%), debido a los daños provocados a la infraestructura en general (tanto de comunicaciones como productiva), así como a las mismas tierras de cultivo. Para la década de 1970, en específico en 1974, destaca el huracán Fifi que afectó por lo menos una tercera parte del territorio hondureño entre el 18 y el 20 de septiembre

de ese año, causando daños en las zonas geográficas de mayor importancia económica y en donde se habían realizado numerosas inversiones en infraestructura vial, portuaria y de telecomunicaciones (CEPAL, 1974). Esto se tradujo en una contracción económica del 1,2% para 1974 y una recuperación modesta para 1975 del 2,1%.

Entre otros factores que incidieron en el desempeño económico de Honduras, sobresale el aumento de los derivados del petróleo en 1973, que propició un aumento en el valor de las importaciones de un 36% en ese mismo año y del 49% para 1974, complicando el panorama económico del país en términos del sector externo. Estos desequilibrios de la balanza de pagos se compensaron en parte por la adquisición de endeudamiento público externo, lo que hizo aumentar la relación deuda externa pública/PIB del 23,1% en 1972 al 40,9% en 1975 y al 49,8% en 1979 (Valladares, 2001). El aumento de los precios de los derivados del petróleo, junto a los efectos del huracán Fifi, produjeron una inflación del 12,8% en 1974, que se redujo al 8,1% al año siguiente, afectando el salario real de los trabajadores.

3. La consolidación del modelo de crecimiento basado en exportaciones

A pesar de las variaciones cíclicas de los precios de las materias primas en el mercado internacional, de los conflictos sociopolíticos y los fenómenos climatológicos recurrentes, el sector agrícola fue por mucho el que más aportó al desempeño de la producción nacional entre 1950 y 1979. En especial, su peso en las exportaciones totales fue determinante para el crecimiento económico¹⁶. Según Bulmer-Thomas (1985b), el valor agregado de la agricultura de exportación sobre la producción agrícola total creció de una participación anual promedio del 35% durante la década de 1950, al 39% en la década de 1960 y al 43% durante la década de 1970. Ello ocurrió con una creciente diversificación exportadora; los principales bienes eran el banano, el café, el algodón, el azúcar, la madera y el ganado. Como consecuencia de lo anterior, el uso de la tierra tuvo cambios notables entre 1952 y 1974 (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10
Honduras: uso de tierra, 1952-1974

Concepto/año	Número de hectáreas		Participación	
	1952	1974	1952	1974
Cultivos de exportación	119,2	164,4	5	6
Cultivos alimenticios	342,8	408,3	14	16
Pastar	822,6	1 347,8	33	51
Sin cultivar	424,8	140,3	17	5
Bosque	528,6	193,1	21	7
Sin especificar	269,4	366	10	15
Total	2 507,4	1 272,1	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco Central de Honduras (BCH).

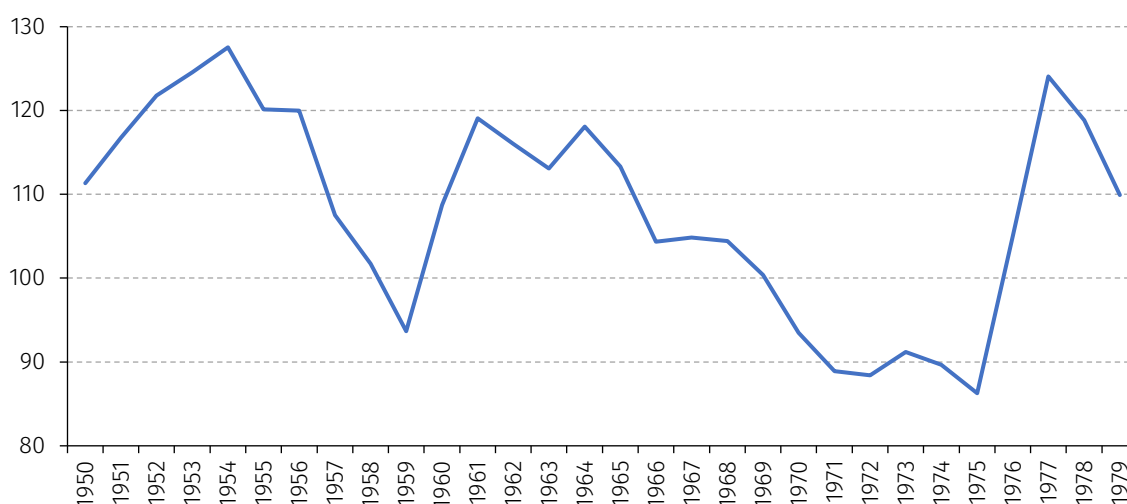
Por ejemplo, el uso de la tierra para crianza de ganado, es decir para pasto, pasó de un 33% del total en 1952 a un 51% en 1974, vinculado con el aumento de las exportaciones de carne envasada a los Estados Unidos entre 1960-1979. También el uso de la tierra para el cultivo de bienes de exportación se incrementó a tasas altas tales como un 49% para el café, 64% para el ganado, 281% para el algodón y 60% para el azúcar. Lo anterior indica que el uso de tierra se concentró en aquellas actividades relacionadas a la exportación, en detrimento a la

¹⁶ La economía hondureña se caracteriza por ser pequeña y abierta. La estimación de la apertura media por el intercambio comercial para Honduras entre 1960 y 1979 es del 0,7%↔70%, por lo que se clasifica como una economía abierta. Véase Álvarez y Durán (2008).

producción de bienes de consumo interno (Noé-Pino, 1988). Williams (2020) señala que la promoción de exportaciones de carne en Centroamérica produjo desplazamiento masivo de poblaciones, inseguridad alimentaria, deforestación y resistencia armada.

En general, las principales actividades exportadoras estuvieron controladas por el capital extranjero o por la oligarquía tradicional (terratenientes), grupos que se beneficiaron por la preponderancia del sector agroexportador durante este período. Por lo tanto, la producción se diversificó sin un cambio en los grupos que ya poseían el poder político y económico en el país (Bulmer-Thomas, 1985a). Las exportaciones se beneficiaron en gran medida por el significativo aumento en los precios de las materias primas, que inicia en 1972 como consecuencia de la mayor demanda internacional. El aumento del precio del petróleo (Malavé, 1982) fortaleció esta tendencia creciente y persistente en el nivel de precios de los alimentos que tuvo su pico en 1979. A nivel nacional el alza de precios del petróleo en 1973 y 1978 generó un significativo aumento en el costo de insumos agrícolas (fertilizantes, insecticidas, herbicidas, entre otros), acelerando la inflación a dos dígitos en 1974 y 1979; sin embargo, los términos de intercambio solo pasan a deteriorarse a partir de 1979, dado que entre 1976 y 1979 tuvieron una marcada recuperación (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3
Honduras: términos de intercambio, 1950-1979



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Penn World, table 9.1, University of California, Davis, año base 2011.

Entre 1976 y 1979, la economía hondureña presentó por cuatro años consecutivos un promedio de crecimiento económico alrededor del 9%; esta fue la expansión más grande registrada en la historia económica reciente. El crecimiento durante este breve período se sustentó nuevamente en el dinámico comportamiento de las exportaciones que crecieron a un ritmo del 13,5% anual, impulsado por el aumento de precios de materias primas y alimentos, mientras que la inversión creció a un ritmo de alrededor del 10% (Secretaría de Finanzas de Honduras, 1983).

4. Política fiscal expansionista y el inicio de la inestabilidad financiera

Entre las políticas macroeconómicas que marcan la intervención estatal en la economía hondureña se destaca la influencia de la política fiscal por medio del papel que jugó el gobierno en la formación bruta de capital fijo. En general, las erogaciones públicas (gasto corriente e inversión) crecieron más que el gasto en consumo y la inversión privada durante esta época, debido en parte por la debilidad o falta de voluntad del sector privado para

desempeñar un papel más profundo en la economía (Noé-Pino, 1988). En específico, la inversión pública creció un 15,5% en promedio entre 1950 y 1979, pasando de representar el 20% del total de la inversión en los cincuenta y al 32% en los setenta¹⁷. Entre 1950 y 1979 la formación bruta de capital fijo se distribuyó entre la inversión en viviendas (22%), maquinaria y otros equipos (22%), equipo de transporte (20%), edificaciones no residenciales (13%) y otras construcciones con un (23%). Esta asignación sectorial de la inversión mostraría también los avances lentos en el crecimiento de la productividad. Mientras tanto, la inversión pública se concentró en los rubros de transporte, comunicaciones y energía (Noé-Pino, 1988).

Cuadro III.11
Honduras: comportamiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), 1951-1979

	Tasa de crecimiento			
	1951-1959	1960-1969	1970-1979	Promedio
FBCF	6,45	12,66	8,01	9,13
Privada	5,96	10,29	7,33	7,92
Pública	11,83	23,85	10,50	15,52
	Participación en el PIB			
	1950-1959	1960-1969	1970-1979	Promedio
FBCF	10,41	13,35	20,37	14,71
Privada	8,34	10,26	13,76	10,79
Pública	2,07	3,09	6,62	3,93

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

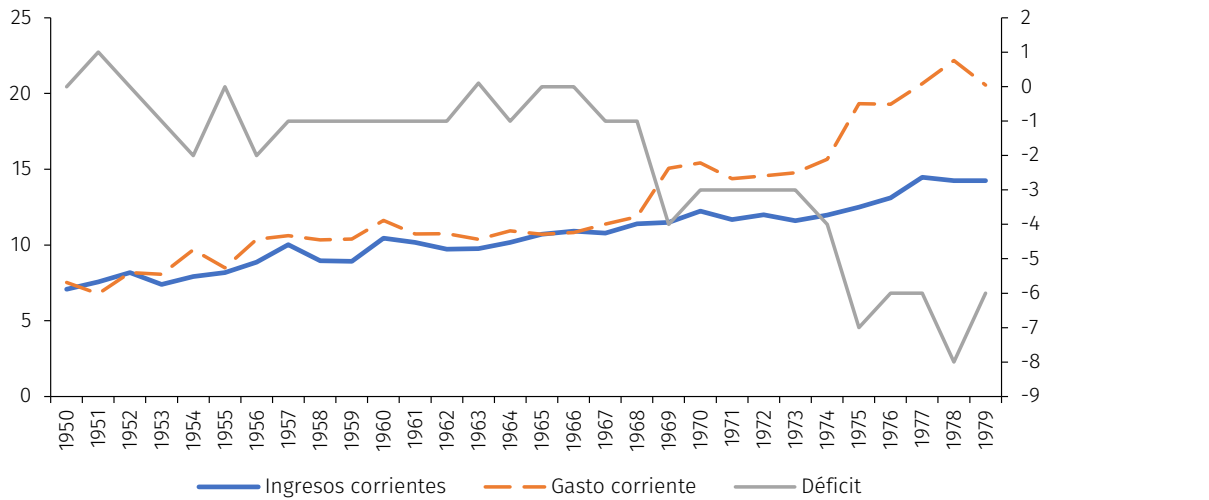
La mayor participación del Estado en la economía se ilustra a partir de la participación del gasto en el PIB; así, el gasto corriente y de inversión representó un 8% del PIB en la década de 1950, un 12% en los sesenta y alcanzó un 18% en los setenta. En términos de tasa de crecimiento el consumo del gobierno creció a una tasa promedio del 8,3% durante la década de 1950, del 4,8% en los sesenta y del 6,4% en los setenta. La inversión pública, por su parte, fue mucho más dinámica y creció a tasas de 11,8%, 23,9% y 10,5%, respectivamente. El mayor nivel de gasto público derivó en los altos déficits fiscales observados durante ese período. Estos se financiaron con un creciente endeudamiento externo. El endeudamiento externo se convirtió no solo en un mecanismo para financiar el gasto gubernamental, sino que también se convierte en un instrumento para cerrar el déficit del sector externo.

El endeudamiento es producto de la incapacidad —o falta de voluntad política— para aumentar los ingresos públicos (SEFIN, 1983) que dependían sobre todo de tributos indirectos, en especial de la renta aduanera y el impuesto al consumo¹⁸. Los ingresos públicos registraron tasas de expansión de alrededor del 11% en promedio entre 1950 y 1979, lo que no pudo contrarrestar la tendencia al alza de los gastos y se tradujo en un déficit creciente en las finanzas públicas. Estos déficits fueron relativamente bajos, entre 0% y 1,8% del PIB, durante el período de 1950 a 1968, pero a partir de 1969 y hasta 1979 tendieron a incrementarse significativamente y alcanzaron inclusive niveles aproximados al 6,5% del PIB (véase el gráfico III.4).

¹⁷ En 1979 la inversión pública representó dos terceras partes del total de la inversión.

¹⁸ Los ciclos altos de las exportaciones no ayudaron a aumentar sustancialmente los ingresos públicos, dado que las exportaciones en promedio representaron el 6% del total de ingresos entre 1950 y 1979. La carga tributaria en general fue también baja y promedió el 11% del PIB para este período (Noé-Pino, 1988, pág. 146).

Gráfico III.4
Honduras: ingresos, gastos y déficit fiscal gobierno central, 1950-1979
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Honduras.

Nota: El déficit se lee en el eje derecho.

Los déficits continuos y crecientes generaron como consecuencia una mayor acumulación de deuda pública. En el caso particular de la deuda externa, aumentó de 2 millones de dólares en 1950 a 1.493 millones de dólares para 1980. La deuda externa fue inicialmente el resultado de las políticas de desarrollo del sector público, que optó por no competir con el capital privado, sino complementarlo y crear las mejores condiciones para su desarrollo (Noé-Pino, 1988). Sin embargo, se convirtió en una carga significativa para el Gobierno ya que el servicio de la deuda a finales de la década de 1970 absorbía una cantidad cada vez mayor de recursos, situación que se profundizaría en 1980 y años posteriores.

En resumen, el aumento del déficit fiscal es el resultado de varios factores: una estructura rígida de ingresos, mayor gasto público, en especial inversión en infraestructura de la década de 1970 y *shocks* externos por el fuerte aumento de precios del petróleo, así como la inflación internacional. A pesar de esta situación el gobierno hondureño logró impulsar políticas reformistas, entre las que destacan la creación de la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI) que canalizó recursos públicos a empresas privadas, proyectos de colonización agrícola en el valle del Aguán, CORFINO (empresa estatal para la producción de pulpa de papel)¹⁹, suministradora de productos básicos a la población (BANASUPRO) y la creación de la empresa estatal de cemento, entre otras.

Dado que los altos déficits fiscales comenzaron en la segunda mitad de la década de 1970, se puede deducir que la intervención del gobierno reforzó las altas tasas de crecimiento del PIB en el período comprendido entre 1976 y 1979, pero con un aumento paralelo de la deuda externa. Estos incrementos de deuda, sus condiciones y factores internacionales se tradujeron en desequilibrios de las finanzas pública que se manifestarían con mayor fuerza en la siguiente década.

¹⁹ Empresa que fracasó posteriormente por malos manejos.

C. Crisis y débil recuperación en una década de conflictos regionales (CDR/DC)

El contexto internacional de finales de los setenta y comienzos de los ochenta se caracteriza por una recesión mundial ocasionada por la crisis que siguió al aumento unilateral de las tasas de interés estadounidenses en 1979, tras varios años de inestabilidad internacional provocada por el fin del modelo de Bretton Woods, la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973 y su duplicación en 1979. América Latina se vio afectada por estos factores y junto a la reversión de los flujos financieros externos (salida de capitales) sufrió la llamada crisis de la deuda (Valladares, 2001).

La década de 1980 en Honduras es una etapa de bajo crecimiento económico y menor dinamismo en la formación bruta de capital fijo, así como una significativa caída de la productividad. A lo anterior se suman numerosos desbalances macroeconómicos como aumentos de la inflación y desempleo, así como mayores déficits en el sector externo y en las finanzas públicas. Aunque su comportamiento económico se asemeja a la década siguiente, las diferentes guerras en la región y la adopción gradual de políticas neoliberales le dan particularidad a este período.

La política regional tuvo efectos diferenciados entre Honduras y sus tres países vecinos. En efecto, el triunfo de la revolución Sandinista en Nicaragua y los conflictos en El Salvador y Guatemala —donde la duración de la crisis y la recesión fueran más largas y el margen de maniobra para políticas contra la crisis fue escaso— hicieron que Honduras fuera un elemento clave de la política exterior de los Estados Unidos en la región²⁰. Dada esta situación, la asistencia de los Estados Unidos ganó mayor importancia e influencia en la economía hondureña, lo que se reflejó en planes y políticas nacionales, contribuyendo a la recuperación del crecimiento económico a partir de 1984, tras cuatro años de recesión.

Honduras había retornado a un gobierno civil en 1982 después de 18 años de continuo control militar; sin embargo, este nuevo gobierno se caracterizó por ejercer continuamente un fuerte represión política dado el contexto regional. Por ejemplo, Noé-Pino (1988) señala que:

“La Ley Antiterrorista aprobada en 1982 convirtió la invasión de tierras campesinas en un acto terrorista e impone restricciones a los derechos de huelga de los trabajadores. Esta ley y el clima generalizado de represión y anticomunismo en el país dificulta enormemente que los sindicatos y otras organizaciones populares pidan aumentos salariales, y mucho menos que prospere la democratización política”.

En este contexto, a continuación se analizará la dinámica económica de los ochenta, así como las causas de los principales desequilibrios macroeconómicos tanto de naturaleza interna como externa. Se prestará especial atención a las razones de porqué Honduras, pese a estos fuertes desequilibrios, fue capaz de postergar el ajuste estructural hasta la siguiente década. Destaca el papel de los Estados Unidos en la provisión de recursos financieros que mantuvieron temporalmente a flote a la economía hondureña.

1. El desempeño económico entre 1980 y 1990

Tras tres décadas de crecimiento económico promedio del 4,5% entre 1950 y 1979, la estructura económica hondureña no logró consolidar una dinámica sostenida de expansión productiva que pudiera reducir las heterogeneidades económicas y sociales que se agudizaron a finales de los

²⁰ En Honduras se estableció una base militar de los Estados Unidos en la localidad de Palmerola en 1985. Esta base se utilizó como plataforma para que los Contras atacaran al gobierno sandinista en Nicaragua, así como centro coordinador del entrenamiento a soldados salvadoreños en Honduras en preparación de su enfrentamiento con la guerrilla del FMLN.

setenta (Rosales, 1989). Así, al inicio de la década de 1980 surge una fase de inestabilidad económica producto de choques externos iniciados en la década anterior, entre ellos, el aumento en los precios de los hidrocarburos, así como el aumento del costo de financiamiento externo, como consecuencia de las políticas económicas adoptadas por los países desarrollados para frenar la inflación, que aumentaron la tasa de interés mundial (Bustillo y otros, 2014).

Como evidencia de lo anterior, entre 1980 y 1990 la economía hondureña observó una ralentización en su ritmo de crecimiento económico, que alcanzó en promedio una tasa del 2,3% y que fue significativamente menor a la observada entre 1951-1979. Para comprender este escenario histórico es útil dividir este período en dos etapas: la primera, entre 1980 y 1983, cuatrienio en que se desarrolla la crisis económica con un crecimiento del PIB promedio del 0,2%. La segunda, entre 1984 y 1990, en la cual se revirtió el desempeño negativo causado por la crisis con un crecimiento promedio del 3,5% (véase el cuadro III.12).

Cuadro III.12
Honduras: crecimiento económico y formación bruta de capital fijo (FBCF), 1980-1990

Concepto	1980-1983	1984-1990	Promedio
Tasa de crecimiento anual del PIB real	0,2	3,5	2,3
Tasa de crecimiento de la FBCF real	-7,0	5,1	0,7
FBCF/PIB	18,3	15,8	16,7
Productividad por trabajador (PIB a precios constantes de cada país entre el personal ocupado)	1,6	0,4	0,8
Crecimiento de la productividad total	-3,3	0,2	-1,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Durante la etapa de crisis económica (1980-1983), el ingreso per cápita (ajustado por PPA) se contrajo en un -1,5%, en contraste al crecimiento promedio del 3,7% registrado en la década anterior, lo que es consistente con contracciones significativas en la inversión (7,0%) y en la productividad total (3,3%). De igual forma, el comportamiento de los sectores productivos también reflejó la ralentización generalizada de la economía hondureña, con tasas de expansión del 0,6% para el sector agrícola y del 1,0% para los sectores industrial y de servicios. La estructura productiva hondureña se mantuvo relativamente estable durante esta década; el sector servicios representó el 50,7% del PIB en 1979, seguido por agricultura, silvicultura, caza y pesca con un 26,8% e industria con un 26,8%, mientras que para 1990 las participaciones fueron similares, 51,1%, 27,5% y 21,4% respectivamente (véase el cuadro III.13).

Cuadro III.13
Honduras: composición productiva, sectorización resumida, 1979 y 1990

Composición promedio del PIB por sectores	1979	1990	Promedio
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	26,8	27,5	27,2
Industria	22,5	21,4	21,9
Servicios	50,7	51,1	50,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un mejor desempeño económico se observa a partir de 1984 impulsado en gran medida por la recuperación de las exportaciones, que crecieron en promedio el 4,5%, producto a su vez de la mejoría en los precios internacionales de los bienes tradicionales de exportación. Se sigue manteniendo la preponderancia del banano y el café en la composición de las exportaciones ya que durante esta década representan en promedio un 32,0% y un 23,3% del total de las exportaciones de bienes, respectivamente.

Asimismo, se observa una recuperación en la FBCF, que aumentó un 5,1% entre 1984 y 1990 (véase el cuadro III.14). Este aumento provino de la recuperación de la inversión privada que después de haber caído el 16,1% en los primeros cuatro años de la década creció cerca del 12%. La inversión pública, por su parte, se contrajo en un 1,7%. La Iniciativa de la Cuenca de Caribe, impulsada por los Estados Unidos para la región, permitió contar con un mejor acceso de algunos productos al mercado estadounidense, lo que incentivó la inversión en algunas áreas como la maquila y exportaciones agrícolas no tradicionales. Por su parte, los sectores productivos también mostraron mejoras con respecto a su ritmo de expansión. El sector agrícola creció a una tasa promedio del 4,0%, impulsado por una mayor producción de banano, café, caña de azúcar y madera²¹; mientras que el sector servicios registró una expansión del 3,4%.

Cuadro III.14
Honduras: comportamiento de la FBCF, 1980-1990

	Tasa de crecimiento		
	1980-1983	1984-1990	Promedio
FBCF	-7,0	5,1	0,7
Privada	-16,1	11,9	1,7
Pública	4,6	-1,7	0,6
Participación en el PIB (<i>en porcentajes</i>)			
	1980-1983	1984-1990	Promedio
FBCF	18,3	15,8	16,7
Privada	9,6	9,0	9,2
Pública	8,7	6,9	7,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, el sector industrial mostró un crecimiento promedio del 2,6%, fomentado por actividades relacionadas a la construcción y minería, así como por la producción de leche pasteurizada, aceite vegetal, manteca vegetal, cerveza, refrescos y tela (Secretaría de Finanzas de Honduras, 1988). En 1987 la industria de la maquila textil comienza a tomar mayor protagonismo en la estructura productiva en Honduras con la creación de la Ley de Zonas Industriales de Procedimiento para la Exportación (abril de 1987) y con la extensión de los beneficios de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés a los municipios de Amapala, Tela, Choloma, Omoa y La Ceiba (Interiano, 2011).

Esto permitirá que el sector de maquila textil se fortalezca en la economía hondureña y alcance en 1990 una participación relativa del 5,3% en la exportación total de bienes. El aumento del sector manufacturero basado en la maquila textil sigue la tendencia descrita de un Estado concesionario en el que se otorgan generosas exoneraciones fiscales a la inversión nacional y extranjera que se instala en los denominados parques industriales. A las zonas libres industriales se agregarían regímenes similares para el sector turismo y agropecuario.

Al igual que la década anterior en donde la inflación llegaría a ser un factor preocupante para Honduras, el nivel general de precios aumentó en promedio un 9,8% durante el cuatrienio 1980-1983 con una cifra de doble dígitos en 1980 (11,5%). El aumento en la inflación se debe sobre todo al aumento en los precios de los hidrocarburos y de los alimentos; posteriormente la inflación se redujo a un promedio del 5,4% entre 1984 y 1989. En parte este comportamiento se explica por el mantenimiento del tipo de cambio fijo (SEFIN, 1990).

²¹ Estos productos, junto a carne refrigerada y zinc constituyen cerca de tres cuartas partes de las exportaciones durante la década. Sin embargo, a diferencia del banano y el zinc, el resto de los productos tuvieron tasas negativas de crecimiento en este período.

El deterioro en la calidad del empleo es otro elemento que resalta durante esta década. Según datos recopilados entre 1988 y 1990, se estimaba que en promedio el 85% de la población en edad de trabajar pertenecía al sector informal (León, 2013). Lo anterior es coherente con que alrededor de un 48% de los ocupados era absorbido por el sector informal, ya sea por personas que estaban en situación de empleo asalariado o no asalariado como en subempleo²², lo que indica una menor dotación de capital humano en contingentes importantes en la población (Estado de la Región, 1999). Según Bendeck (1991), esto explicaría porque un 78% de la población hondureña vivía en condiciones de pobreza a finales de 1990, con mayor incidencia en la zona rural (51,4%). Honduras también presenta uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina, con un índice Gini de 0,615 para ese mismo año (Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, 2010).

2. La persistencia y las consecuencias de los desbalances del sector externo y el sector fiscal

Al igual que el resto de América Latina, Honduras tuvo fuertes desbalances financieros, registrando un aumento del déficit fiscal y un incremento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en la década de 1980. La mayor parte de los países de la región aplicaron programas de ajustes con la promoción y financiamiento de los organismos financieros internacionales (OFI), que incluían una serie de condicionalidades entre los que destacaban la reducción drástica del déficit fiscal y la liberación de los tipos de cambio. Honduras, sin embargo, no siguió esta ruta, por lo menos en los ochenta, gracias a que su posición geopolítica le permitió contar con recursos extraordinarios de parte de los Estados Unidos, por lo que adoptó medidas como la restricción cuantitativa de importaciones y el mantenimiento del tipo de cambio fijo.

En el caso hondureño el déficit fiscal aumentó considerablemente, por lo que su promedio fue del 8,1% del PIB entre 1980-1989 (Valladares, 2001). El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos también aumentó y llegó a alcanzar el 5,8% del PIB para esos años. En ambos casos los recursos para enfrentar estos desbalances provinieron de la ayuda económica de los Estados Unidos y del atraso en el pago de la deuda, y ayudaron a paliar la necesidad de recursos y a cerrar ambas brechas, fiscal y externa.

Por su parte, el desempeño del sector externo fue negativo entre 1980 y 1983; las exportaciones de bienes y servicios registraron una contracción del -0,8% debido al comportamiento de los principales productos de exportación. El banano, por ejemplo, tuvo una reducción en su volumen de producción en parte por la aparición de fenómenos climatológicos, mientras que el café sufrió una reducción en su precio internacional. Como se observó con anterioridad, para 1989 el banano y el café representaban casi dos terceras partes de las exportaciones. Las importaciones mostraron una expansión del 1,1% en su valor, debido principalmente a aumento en la importación de bienes de consumo y bienes intermedios, así como por el aumento del precio de los hidrocarburos, lo que se tradujo en un déficit en la cuenta corriente que osciló entre el 6,6% y el 11,6% del PIB durante esos años (SEFIN, 1984).

Entre 1984 y 1990, a pesar del mejor desempeño de las exportaciones (4,5% de crecimiento promedio), para todo el período su crecimiento fue de solamente 2,5%²³. Mientras tanto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo en un 4% del PIB debido, entre otras cosas, al mayor ritmo de importación que alcanzó una tasa promedio del 2,1%, impulsado por los bienes de consumo y bienes de capital. Por su parte, el mayor pago a

²² Es la suma del subempleo visible e invisible. Subempleo visible se define como las personas ocupadas que trabajan menos de 36 horas a la semana y desean trabajar más. Subempleo invisible se define como las personas que trabajan más de 36 horas y tuvieron ingresos inferiores a un salario mínimo.

²³ “El desempeño de las exportaciones en los ochenta es una de las razones principales de la caída del producto per cápita en todos los países de Centroamérica” (Valladares, 2001, pág. 186).

factores externos, en su mayoría intereses de la deuda pública, también contribuyó al déficit en cuenta corriente. Esta brecha se financió sobre todo con préstamos gubernamentales y donaciones, que no fueron suficientes para compensar este desajuste, lo que ejerció presión en las reservas internacionales que cayeron en 184 millones de dólares durante toda la década de 1980 (CEPAL, 1984)²⁴. Pese a estos grandes desequilibrios se decidió mantener una política de cambio fijo, a pesar de que algunos agentes económicos se referían a la sobrevaloración del lempira y que, sostenían, era observable por la brecha de alrededor del 100% entre el tipo de cambio oficial y el del mercado negro (Lora, 2012).

Cuadro III.15
Honduras: variables seleccionadas del sector externo, 1980-1990

	1980-1983	1984-1990	Promedio
Tasa de crecimiento de exportaciones de bienes y servicios	-0,8	4,5	2,5
Tasa de crecimiento de importaciones de bienes y servicios	1,1	2,1	1,7
Saldo cuenta corriente (<i>como porcentajes del PIB</i>)	-8,9	-4,0	-5,8
Cambio en reservas internacionales (<i>en millones de dólares</i>)	-241,3	58,7	-182,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA).

La ralentización de la economía en los ochenta se enfrentó, en parte con un fuerte aumento del déficit fiscal. Durante los primeros años el promedio del desfase entre ingresos y egresos del gobierno central fue del 9% del PIB. Las políticas gubernamentales se enfocaron en una mayor inversión pública en infraestructura y un mayor gasto corriente, financiado básicamente con recursos externos. Esto produjo un rápido aumento de la deuda externa hondureña que alcanzó 1.799 millones de dólares en 1983, equivalente a un 58,5% del PIB, en comparación con los 863,8 millones de dólares (42,8%) en 1979 (SEFIN, 1984)²⁵. Frente a este escenario, a partir de 1982 el Estado hondureño adoptó un Programa de Reordenamiento y Estabilización Financiera, que trató de fortalecer la recaudación de ingresos y contener el gasto público (SEFIN, 1985), con resultados insuficientes para cerrar la brecha de financiamiento existente (véase el cuadro III.16).

Cuadro III.16
Honduras: déficit fiscal y deuda pública, 1980-1983

	1980	1981	1982	1983
Balance del gobierno central (<i>como porcentajes del PIB</i>)	-7,7	-7,2	-11,3	-9,7
Saldo de deuda pública (en millones de dólares)	1 406,1	1 690,2	2 027,1	2 385,1
Saldo de deuda pública (en porcentajes del PIB)	54,8	59,9	69,8	77,5
Saldo de deuda pública externa (<i>en millones de dólares</i>)	1 107,1	1 287,6	1 536,3	1 799,1
Saldo de deuda pública externa (<i>en porcentajes del PIB</i>)	43,1	45,7	52,9	58,5
Servicio de la deuda pública externa (<i>en millones de dólares</i>)	110,9	134,5	144,3	115,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Secretaría de Finanzas (SEFIN) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²⁴ Honduras perdió en reservas internacionales 240 millones de dólares en los primeros cuatro años de los ochenta, casi el doble de lo que había ganado (133 millones de dólares) entre 1976 y 1979 los años de mayor crecimiento en el período de la posguerra (Noé-Pino, 1988).

²⁵ El aumento acelerado de la deuda externa de Honduras es un fenómeno de los años setenta en adelante. La deuda externa era menos de 2 millones de dólares en 1950, 37 millones de dólares en 1960 y había aumentado a 90 millones de dólares en 1970; sin embargo, había crecido a 1.107 millones de dólares en 1980 y a 2.041 millones de dólares en 1984 (Noé-Pino, 1988, pág. 177).

Adicionalmente, las condiciones financieras de contratación de financiamiento externo fueron más duras, con altas tasas de interés y bajos plazos de amortización (no mayores a diez años). Este tipo de contrataciones llegó a representar el 27,5% del total de la deuda externa (9,3% en 1978) al finalizar el primer semestre de 1983 (SEFIN, 1984). Esto es significativo, teniendo en cuenta que la deuda de Honduras había sido contratada generalmente bajo condiciones blandas históricamente. Tanto el incremento del saldo de deuda externa como las condiciones financieras prevaletientes coadyuvaron, por lo tanto, a que el servicio de la deuda externa se incrementara durante el cuatrienio 1980-1983 y llegara a los 125,7 millones de dólares.

La situación fiscal no cambió su comportamiento en la segunda mitad de la década de 1980, por lo que se mantuvo un déficit fiscal promedio de 8,1% del PIB entre 1984 y 1990. Esto aceleró aún más la acumulación de deuda pública, principalmente externa, que retroalimentó el desbalance externo debido a la mayor carga que representaba el servicio de la deuda²⁶. El peso de la deuda pública toma paulatinamente mayor relevancia en la economía de tal forma que el saldo de la deuda pública pasa de un 54,8% del PIB en 1980 al 151,2% en 1990, con la deuda externa ocupando la mayor parte del endeudamiento público (véase el cuadro III.17).

Cuadro III.17
Honduras: déficit fiscal y deuda pública, 1984-1990

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Balance del gobierno central (como porcentajes del PIB)	-11,1	-8,6	-7,4	-7,6	-7,2	-7,3	-7,2
Saldo de deuda pública (en millones de dólares)	2 906,1	3 147,3	3 400,3	3 595,0	3 915,5	4 364,6	4 514,4
Saldo de deuda pública (en porcentajes del PIB)	87,6	86,5	89,3	86,6	84,7	84,5	151,2 ^a
Saldo de deuda pública externa (en millones de dólares)	2 103,3	2 234,0	2 352,1	2 403,8	2 588,1	2 666,9	2 786,9
Saldo de deuda pública externa (en porcentajes del PIB)	5	5	0	0	0	0	0
Servicio de la deuda pública (en millones de dólares)	63,4	61,4	61,8	57,9	56,0	51,6	93,4
Servicio de la deuda pública (en millones de dólares)	155,1	169,2	178,1	213,3	206,1	122,8	164,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN).

^a El aumento de la relación deuda PIB se explica en gran medida por la depreciación de un 219% del lempira en 1990.

La Secretaría de Finanzas de Honduras (1990) tardíamente reconocía las limitaciones para cubrir los montos del servicio de la deuda “debido a los problemas económicos que aquejan a la economía hondureña los cuales afectan la disponibilidad de recursos externos para el pago del servicio de la deuda y a la rigidez en la política crediticia de estos organismos... El gobierno se ha visto obligado a tomar medidas que le permitan honrar sus compromisos sin sacrificar el crecimiento económico del país ni las necesidades elementales de la población”.

3. Un ajuste heterodoxo

Los serios desequilibrios macroeconómicos en Honduras durante los ochenta requerían un ajuste económico que se enfrentó en forma heterodoxa. Por ejemplo, para reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza comercial se establecieron medidas tales como control de importaciones de acuerdo con criterios de esencialidad; control de ingresos por

²⁶ El endeudamiento de los años setenta y ochenta sentaron las bases de la crisis de deuda en los años posteriores.

exportaciones para asegurarse la venta de divisas al Banco Central y controles al financiamiento externo de acuerdo con criterios de esencialidad (Valladares, 2001). Se decidió también no devaluar la moneda utilizándola como ancla nominal para la inflación.

La razón por la que se puede calificar de heterodoxo el ajuste en Honduras fue la decisión gubernamental de no devaluar la moneda. Así, los desequilibrios, fiscal y de la balanza de pagos, fueron financiados con mayor nivel de deuda, pérdida de reservas internacionales, retrasos en el pago de la deuda y como elemento diferencial en relación toda América Latina, recursos proporcionados por los Estados Unidos. En efecto, estos últimos recursos aumentaron de 247 millones de dólares entre 1980 y 1983 a 2.000 millones de dólares entre 1984-1989 (Valladares, 2001, pág. 189)²⁷. Los OFI no presionaron para que Honduras devaluara por el apoyo político y los recursos de los Estados Unidos. Por lo tanto, el tipo de cambio se mantuvo fijo, a diferencia de las grandes devaluaciones que resultaron en una inflación alta en casi toda América Latina (e hiperinflación en cuatro países).

La cooperación económica proveniente de los Estados Unidos a través de USAID, que se convirtió en la agencia canalizadora de recursos, no fue gratuita. A cambio de estos fondos, esta agencia ganó mayor influencia en las políticas que fue adoptando el gobierno hondureño. Desde comienzos de los ochenta, el Gobierno de los Estados Unidos había hecho llegar un documento que popularmente se conoció como *Reaganomics para Honduras*. El documento presentaba una serie de recomendaciones de política entre las que se encontraban privatizar empresas públicas, alcanzar un crecimiento basado en la promoción de exportaciones y lograr los precios “correctos” en la economía, es decir, liberalizar los mercados (Hernández, 1983). En resumen, reducir sustancialmente la intervención del Estado en la actividad económica; esto incluía medidas como reducción de aranceles, incentivos a las exportaciones, eliminación de controles cambiarios, entre otros.

Estas medidas producto del denominado Consenso de Washington no fueron ejecutadas en estos años, pero fueron sentando las bases del programa económico a desarrollar a partir de los noventa. La serie de condicionalidades para el otorgamiento de ayuda económica fue tan detallada que llevó a Shepard (1988) a señalar el “extraordinario alcance de las propuestas de privatización de libre mercado, y el notable grado, aún para Honduras, de la influencia de los Estados Unidos en los asuntos económicos y políticos” (pág. 34).

La década de 1980 es, en resumen, una década de transición entre una etapa desarrollista del primer período analizado y las políticas neoliberales de las siguientes décadas. La situación geopolítica de la región brindó al país recursos extraordinarios que le permitieron sortear temporalmente la crisis internacional de la deuda. Todo ello en el marco de una estructura productiva sin mayores cambios y un Estado concesionario abierto cada vez al otorgamiento de beneficios a la inversión nacional y extranjera.

D. Inserción en la globalización productiva y financiera (IGPF), 1991-2018

Las tres últimas décadas analizadas en el presente estudio (1991-2018) están caracterizadas por cambios en el patrón de crecimiento, así como por una importancia creciente del sector externo. Para este período se destaca, en primer lugar, un crecimiento económico promedio del 3,7% del PIB, superior a la década de 1980 (2,3%), pero inferior al registrado entre 1950-1979 (4,5%). En segundo lugar, se observa un aumento promedio en la inversión del 5,6%, lo que

²⁷ La ayuda económica y militar de los Estados Unidos a Honduras fue de 400 millones de dólares entre 1948-1981 (Shepard, 1988).

contrasta con el exiguo aumento de la década anterior (0,7%), pero igualmente por debajo del primer período analizado que fue del 9,1%. La gran paradoja es que, pese a mayores niveles de inversión la productividad laboral, la inversión solamente crece un 0,5% (véase más adelante el cuadro III.18).

En tercer lugar, y vinculado a la evolución de la estructura productiva, se resalta la irrupción del sector maquila, cuyo valor agregado llega a ser preponderante en la producción manufacturera y de las exportaciones. El sector agropecuario y el sector servicios mantienen sus tendencias históricas, el primero en reducir su participación en el PIB, mientras el segundo en aumentarla. Las exportaciones del sector agropecuario, a su vez, estuvieron sujetas a los ciclos de demanda y precios del mercado internacional y siguieron concentradas en pocos productos. Adicionalmente, las remesas familiares provenientes de la migración hondureña, principalmente a los Estados Unidos, se convirtieron en este período en un elemento de estabilidad de la balanza de pagos, que llegaron a representar en los últimos años hasta un 20% del PIB de Honduras.

Finalmente, los serios desequilibrios macroeconómicos en los ochenta dieron lugar a un programa de ajuste que se inicia en Honduras a partir de 1990. El contenido ideológico y programático de este ajuste estructural de la economía, como se le denominó, fue surgiendo en la segunda mitad de la década anterior promovido por USAID y un sector de la cúpula de la empresa privada representada por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). No obstante, y dada la cercanía del fin del conflicto armado regional, su financiamiento ahora dependería no de la ayuda económica de los Estados Unidos, sino de los acuerdos de ajuste estructural con los organismos financieros internacionales (OFI), como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El contenido del programa de ajuste incluyó el denominado Consenso de Washington, que se puede resumir en los siguientes procesos: liberalización cambiaria, liberalización comercial, liberación financiera, privatización de empresas públicas y liberalización de precios domésticos. Estos procesos reforzarían, según sus promotores, el crecimiento económico basado en exportaciones y con el efecto derrame, contribuirían a mejores niveles de vida de la población.

En suma, el patrón de crecimiento económico no cambió en su esencia, pero sí en su forma. Como se ha mostrado, las exportaciones explican en buena parte el crecimiento económico de Honduras; sin embargo, estas continuaron constituidas por pocos productos de exportación agroindustrial. Lo que se destaca en ellas es la incorporación de la maquila como fuente de producción, exportaciones y creación de empleo. No obstante, también tiene la desventaja de utilizar mano de obra poco calificada y carece de mayores vínculos con el resto de la economía, por lo que aporta muy poco al fisco nacional. La economía del país, por lo tanto, tiene una gran dependencia respecto al sector externo, con producción muy vulnerable al ciclo económico de los principales socios comerciales, en especial de los Estados Unidos. Adicionalmente, el sector externo también gana mayor relevancia a partir del papel creciente en cantidad e importancia de las remesas familiares.

1. El ajuste estructural en Honduras

Honduras inicia en los años noventa con un ajuste neoliberal en donde se privilegia la estabilidad económica sobre el crecimiento. No hay duda de que los desequilibrios internos y externos requerían políticas que tendieran a reducirlos; sin embargo, las medidas adoptadas tendieron a favorecer a sectores económicos fuertes sin resolver los problemas estructurales del desempleo y pobreza.

Entre las principales políticas adoptadas se encuentra la liberalización del tipo de cambio que rompe una tradición de tipo de cambio fijo desde 1918. Si embargo, esta liberalización fue temporal dado que en 1994 se estableció un sistema administrado de cambio basado en la subasta de divisas. La gran devaluación de 1990 tuvo efectos muy fuertes en la inflación de los primeros dos años de la década, pero se contuvo en los siguientes dos años apoyado por un préstamo puente del Gobierno de Estados Unidos y por préstamos de las OFI²⁸.

Los procesos de liberalización antes descritos dieron como resultado una depreciación acelerada del tipo de cambio y una alta inflación; la depreciación acumulada del tipo de cambio fue de 439% entre 1989 y 1999. El tipo de cambio aumentó de 3,34 lempiras por un dólar en 1990 a 14,66 lempiras en 1999 (Valladares, 2001)²⁹. Por su parte, la inflación tuvo un promedio anual de alrededor del 20% en los noventa. Asimismo, la liberalización comercial se manifestó en la reducción de los impuestos de importación, así como en la eliminación de los impuestos a las exportaciones. La liberalización financiera, por su parte, llevó al rompimiento de topes a las tasas de interés, su gradual reducción hasta su eliminación del financiamiento del BCH al Gobierno y al sector privado, así como a facilitar la aprobación de nuevas entidades financieras tales como bancos, financieras, casas de cambio y otras. La nueva política económica también incluyó la privatización de empresas públicas en poder del Estado, lo que se realizó paulatinamente.

En el corto plazo, los desequilibrios macroeconómicos, como el déficit fiscal, se enfrentaron con aumentos de impuestos que gravan el consumo o la producción, así como reducción en el gasto público. Tanto las medidas de corto plazo como las reformas estructurales mencionadas fueron promovidas y financiadas en su mayoría por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, este tipo de medidas de ajuste de corto plazo se repiten en el transcurso del período analizado, algunas veces producto del ciclo político del déficit fiscal, que consiste en aplicar medidas austeras durante los primeros dos años de gobierno y un aumento del gasto en los años preelectoral y electoral³⁰.

Los cambios en la política económica, junto con la firma de múltiples tratados de libre comercio con los Estados Unidos, Chile, la República de Corea y otros países aumentaron la apertura de la economía a la competencia internacional (Sosa Iglesias, 2017). Así, el período comprendido entre 1991-2018 se convierte en la época en que Honduras adopta las tendencias pautadas por el proceso de globalización de la economía mundial, impulsando una apertura completa al comercio internacional y con una mayor conexión con los mercados de bienes y financieros globales, pero que para varios economistas —entre los que destaca Stiglitz (2002)— estas nuevas políticas derivadas del Consenso de Washington presentan un problema de diseño que se manifiesta como una desconexión evidente entre los objetivos que buscaban alcanzar con su implementación: crecimiento económico, estabilidad de precios y desarrollo social.

2. El crecimiento de la economía hondureña y sus efectos en la generación de bienestar

Los cambios en el contexto externo en conjunto con las nuevas políticas económicas adoptadas produjeron un crecimiento del PIB hondureño del 3,7% entre 1991 y 2018; no obstante, se observan grandes contrastes entre décadas. Por ejemplo, la economía crece un 3,1% durante los años noventa, crecimiento que se acelera la década siguiente y antes de la

²⁸ A fines de los años ochenta Honduras tenía atrasos con los OFI, que la declararon inelegible para más préstamos, situación que se revirtió con la ayuda del préstamo puente de los Estados Unidos. A diferencia de otros países latinoamericanos, los diferenciales de tasas de interés no atrajeron capital financiero debido al escaso desarrollo del mercado de valores.

²⁹ Aunque la liberalización del tipo de cambio se observa a partir de 1990, la creación de un mercado paralelo de la divisa con certificados de exportación (finales de los ochenta) a un tipo de cambio diferente era una devaluación de hecho.

³⁰ El período de presidencia es de cuatro años en Honduras.

Gran Recesión (2009) al 5,1%, para volver a un crecimiento promedio del 3,7% entre 2010 y 2018. El período de 2000-2008 se puede resaltar como el de mayor crecimiento después de los registros de finales de los años setenta, con un crecimiento paralelo de la inversión del 6% y de la productividad del 2,3%. Asimismo, destacan los años en que se registraron importantes contracciones derivadas de eventos excepcionales tales como 1994 (-1,3%), ocasionada por una aguda sequía y crisis de abastecimiento eléctrico, 1999 (-1,9%) debido a las secuelas del paso del huracán Mitch, y 2009 (-2,4%), como resultado de la crisis financiera internacional y los efectos del golpe de Estado de junio de ese año (véase el cuadro III.18).

Cuadro III.18
Honduras: crecimiento económico y formación bruta de capital fijo (FBCF), 1991-2018

	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018	Promedio
Tasa de crecimiento anual del PIB real	3,1	5,1	-2,4	3,7	3,7
Tasa de crecimiento de la FBCF real	9,7	6,0	-35,4	4,2	5,6
FBCF/PIB	23,0	25,3	20,1	20,9	22,9
Crecimiento de la productividad laboral	-0,8	2,3	-6,6	0,5	0,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El crecimiento económico observado entre 1991-2018 ha sido acompañado por un aumento de la FBCF de 5,6%. No obstante, este crecimiento cae en el tiempo, dado que en los noventa fue del 9,7%, en la década de 2000 del 6% y en la de 2010 del 4,2% (véase el cuadro III.19). De igual manera llama la atención el comportamiento de la productividad laboral que decrece durante los noventa (-0,8%), para crecer un 2,3% entre 2000 y 2008, y ralentizarse a solamente un 0,5% entre 2010 y 2018.

Cuadro III.19
Honduras: estructura productiva, sectorización resumida
(En porcentajes)

Composición promedio del PIB por sectores	1990	2008	2009	2018	promedio
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22,4	12,4	11,1	14,4	15,1
Industria	23,2	25,4	24,2	22,4	23,8
Servicios	54,4	62,2	64,7	62,9	61,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La participación de la inversión en el PIB se mantuvo por encima del 20% durante este período, un nivel mayor al promedio observado de América Latina (Quijada y Sierra, 2014). No obstante, este dinamismo de la inversión no se tradujo en un crecimiento económico más rápido ni en mejoras en la productividad. Con respecto a esta última variable, existe una evidente paradoja entre los niveles de inversión registrados y los resultados obtenidos en términos de productividad laboral, que fueron bajos, con una expansión de apenas un 0,5% en promedio para todo el período mencionado. Quijada y Sierra (2014) sostienen que Honduras

“presenta contribuciones negativas de la productividad total de los factores (PTF) durante las dos décadas analizadas³¹. ...Es igualmente importante contrastar el ritmo de crecimiento de los factores de producción, particularmente del capital, por encima del promedio centroamericano y los escasos resultados obtenidos en términos de crecimiento económico” (pág. 6).

³¹ Se refieren al período de 1990-2011.

Estos autores encuentran que en parte esta paradoja se debe a la evolución desfavorable de las políticas e instituciones públicas, que genera una provisión deficiente de bienes públicos, por lo que constituye uno de los frenos que deben considerarse para mejorar el desempeño de la productividad. Hernández Oré, Sousa y López (2016) amplían la explicación de esta paradoja al considerar que, para este período, detrás de los bajos retornos de capital podrían encontrarse las ineficiencias en la asignación de inversiones a nivel sectorial³² y los altos costos de las inversiones, y concluyen que:

“la evidencia sugiere que la asignación desacertada y en grandes cantidades de capital entre sectores, los altos costos de hacer negocios, la actividad industrial de bajo valor agregado, las cadenas de valores no sofisticadas sin acceso a mercados internacionales (con algunas excepciones, como textiles, partes automotores, y pocos más), la ineficiente inversión pública y las estructuras públicas también ineficientes, así como los limitados efectos secundarios de las inversiones en la economía estarían socavando el posible impacto de los altos niveles de inversión sobre el crecimiento en Honduras” (pág. 141).

Entre 1990 y 2018 se muestra una reconfiguración en la economía hondureña de sus sectores productivos; el sector primario, asociado a las actividades agropecuarias, pasó de representar un 35,7% de total del PIB en la década de 1950, a un 14,4% en 2018 (véase el cuadro III.19); dentro de este sector se mantienen como los principales productos el café, el banano, el aceite de palma, la carne de res y el azúcar, que representaron más del 65% del total.

Por su parte, la producción de granos básicos (frijol, maíz, arroz) ha estado supeditada principalmente al comportamiento de la demanda interna, con limitados márgenes de ganancia, moderado crecimiento y participación en el sector agropecuario. Como sucede en otros sectores de la economía, en la agricultura de granos básicos se presenta una dualidad marcada; por una parte, grandes productores con niveles de productividad altos (maíz y arroz) y productores marginales de baja productividad. El sector industrial, a su vez, aumentó su participación en el PIB de un 21,7% en los años ochenta a un 23,8% entre 1991-2018. Este incremento en la participación del sector industrial se explica en parte por el incremento de la inversión de empresas extranjeras relacionadas sobre todo con la producción textil (maquila) durante la década de 1990³³.

En el cuadro III.20 se muestra la composición de la producción industrial hondureña y que sigue habiendo una participación significativa de la industria tradicional como alimentos, bebidas y tabaco, pero con participaciones similares a las décadas anteriores. La producción textil tiene un gran aumento dentro de la industria que se explica en las últimas décadas por el valor agregado de la maquila de exportación. Así, pasó de representar menos del 12% en las primeras décadas a representar casi una tercera parte del total en la última década analizada. Asimismo, la maquila representó en promedio un 48% del total de exportación de bienes entre 1991 y 2018.

Un aspecto destacable en el sector industrial es que las políticas económicas adoptadas en los últimos tres decenios condujeron a un proceso de desindustrialización/industrialización. Como se muestra en el cuadro III.20, la mayor parte de los bienes manufacturados producidos en el país mantienen o reducen su participación en el total y la producción textil y arneses de la maquila son los que se muestran más dinámicos. Lo primero debido a que la apertura comercial produjo una competencia fuerte a la industria nacional reduciendo su dinamismo. La maquila,

³² Entre 1950 y 1979 la inversión por sectores fue del 35% para residencias y edificios, del 21% para caminos y otras construcciones, del 20% para transporte y únicamente el 20% para maquinaria y equipo (Noé-Pino, 1988). Igual tendencia continuó para los siguientes períodos.

³³ El valor agregado de la maquila aumenta de 90 millones de dólares en 1993 (Valladares, 2001) a 1.980 millones de dólares en 2018 (BCH, 2020).

por su parte, recibió generosos beneficios fiscales que promovieron su crecimiento. El problema con este tipo de industrialización es que no crea vínculos con el resto de la economía y por lo tanto no es capaz de generar una dinámica productiva que involucre a otros sectores dentro del país. En este sentido, Honduras debe replantear su estrategia de industrialización.

Cuadro III.20
Honduras: valor agregado de la industria manufacturera
(En porcentajes)

Descripción	Participación porcentual			
	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2018
Alimentos, bebidas y tabaco	40,6	43,0	38,6	44,3
Textiles	5,9	11,8	36,8	32,3
Madera y productos de madera	7,5	3,8	1,9	0,9
Productos de papel y cartón	4,3	5,7	3,1	2,7
Productos químicos y refinación de petróleo	12,2	8,5	4,5	6,0
Minerales no metálicos	5,6	7,4	4,7	3,6
Industrias metálicas básicas	0,5	0,8	1,4	0,7
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7,9	6,1	6,3	7,6
Otras industrias	15,3	13,0	2,6	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Honduras (BCH).
Nota: El cálculo de las primeras dos décadas se hizo sobre la base de precios de 1978 y las siguientes con base en precios de 2000.

Finalmente, el sector servicios se consolidó como el más importante en la estructura productiva hondureña, alcanzando un 58% de participación promedio en el PIB entre 1991-2018 (45,7% entre 1950-1979, 51,3% en 1980). Esto se explica en parte por el auge del sistema financiero (intermediación), que pasa de representar menos del 10% del PIB en 1991 al 18,2% en 2018. Este aumento se explica principalmente por tres factores: los cambios de regulación del sistema bancario, la utilización de nueva tecnología aplicada al sistema financiero y los mismos efectos de la globalización económica que aumentaron la competencia interna y externa entre bancos (Tábora, 2007). También influye que el sector más fuerte de la banca se ha dedicado a la emisión de tarjetas de crédito, que representan una expansión del crédito al consumo y una actividad muy rentable para la banca.

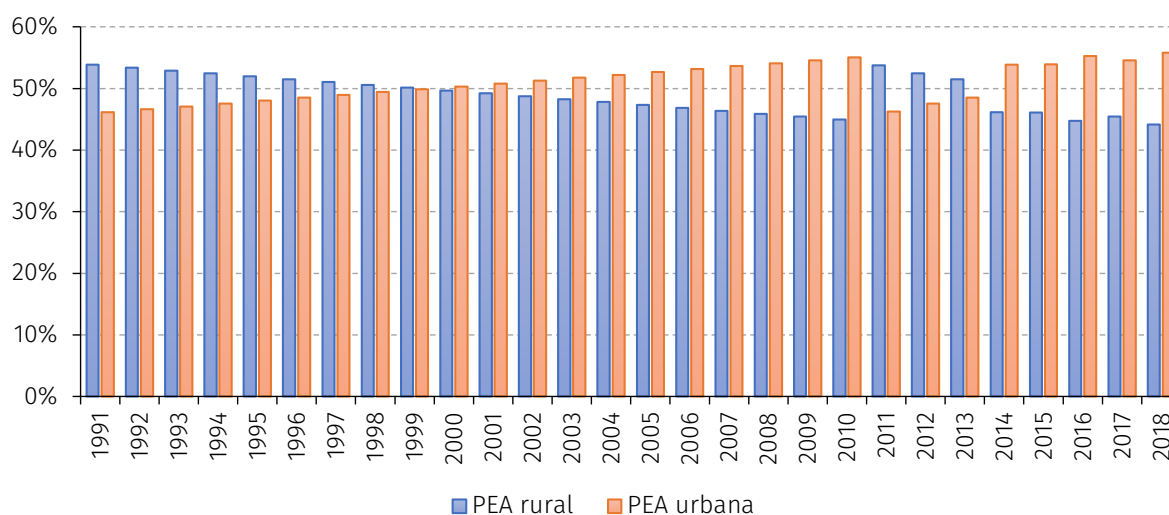
Cuadro III.21
Honduras: desempeño de los subsectores de servicios, 1991-2018

	Tasa de crecimiento anual				
	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018	Promedio
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	6,0	7,7	4,3	3,5	5,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,2	9,8	8,8	4,9	6,1
Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	3,0	3,6	-10,5	3,3	2,9
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	5,7	10,4	0,1	5,6	7,1
Servicios comunales, sociales y personales	0,5	6,1	6,1	2,3	3,4
Participación en el PIB					

	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018	Promedio
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	2,6	2,1	2,7	2,5	2,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,0	9,0	12,6	13,8	10,3
Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	10,0	13,4	12,1	11,9	11,8
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	14,7	17,6	22,3	24,7	19,1
Servicios comunales, sociales y personales	12,3	14,9	16,8	15,7	14,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico III.5
Honduras: distribución de la población económicamente activa, 1991-2018



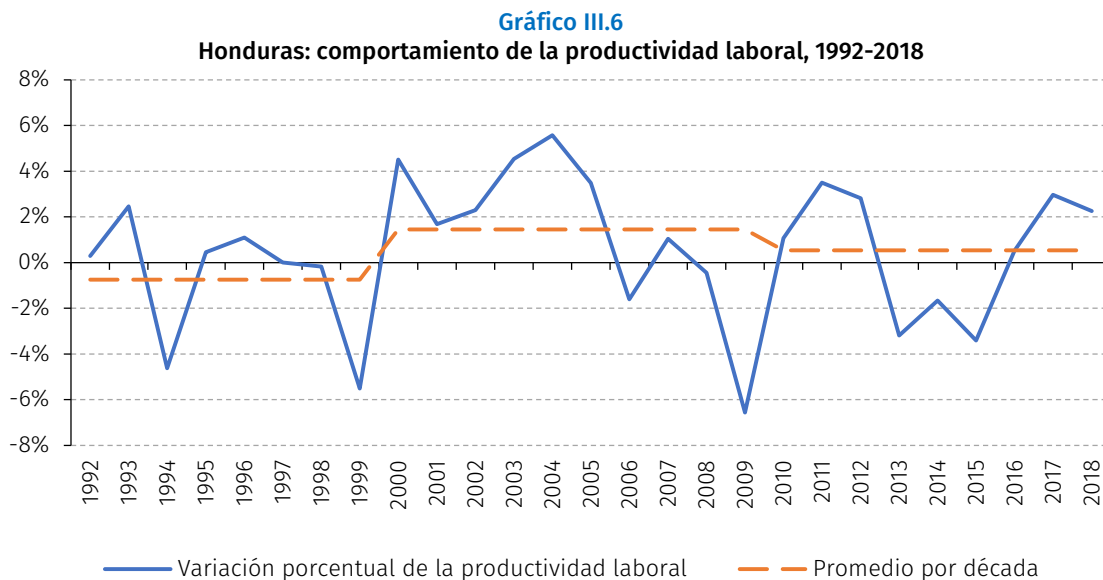
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística (INE), Honduras y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El crecimiento de la economía hondureña y la evolución de su estructura productiva hacia la preponderancia del sector terciario hacen necesario revisar las condiciones del mercado laboral. En general se ha observado una precarización que data de la década anterior, pero que se acentuó a inicios de la década de 1990; la tasa de desempleo abierto era del 4,6%, menor a la observada en años anteriores. Sin embargo, el subempleo total alcanzaba aproximadamente un 48,7% (Estado de la Región, 1999), situación que empeoró para el año 2018, mientras el desempleo abierto llegó al 5,7%, el subempleo total alcanzó un 62,8% (INE, 2018)³⁴, observándose una precarización persistente del mercado laboral.

Por esta razón, según la OIT (2020), alrededor de un 63% de la población que posee un empleo se encuentra en el sector informal. Esto coincide con una gran migración rural-urbana, que ha impulsado las redes socioinstitucionales informales que se han generado sobre todo en las zonas urbanas (León, 2013). Asimismo, la OIT (2020) reporta que las actividades económicas que presentan mayor empleo informal, en el período 2012-2017, son explotación

³⁴ Confirmado por subempleo visible del 14,2% e invisible del 48,6%.

de minas y canteras (94,7%), construcción (94,2%), comercio, restaurantes y hoteles (83,5%) y finalmente transporte y comunicaciones (78,5%).



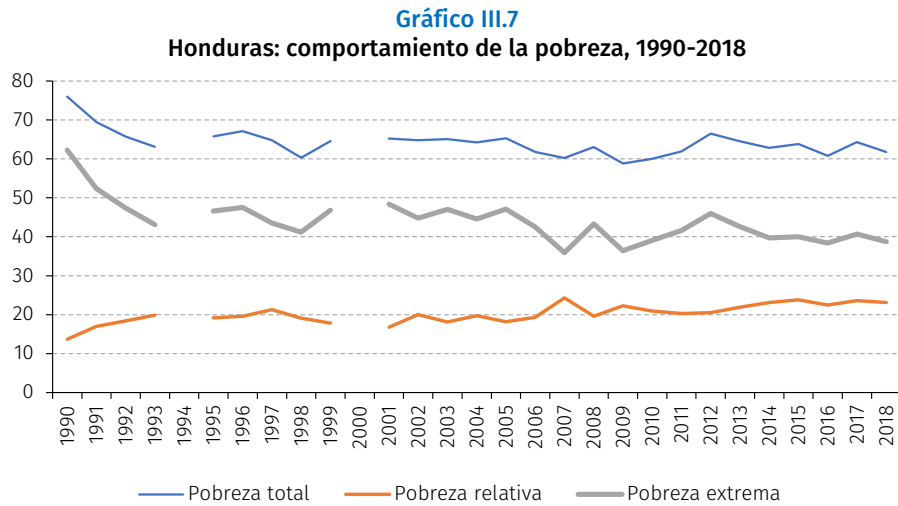
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT).

También resulta útil saber que, en Honduras, la informalidad mantiene un peso significativo en la población ocupada, inclusive si se poseen varios años de estudio; por ejemplo, un 56% de los ocupados con 13 o más años de estudio forman parte del empleo informal. Esta alta informalidad de la economía hondureña ha causado que una parte importante de la población haya tenido un acceso limitado a servicios básicos, así como que presente vulnerabilidades significativas en sus condiciones socioeconómicas. Esta informalidad también ha tenido repercusiones destacables en dos factores que han determinado en cierta medida el patrón de crecimiento económico y del bienestar general de la población:

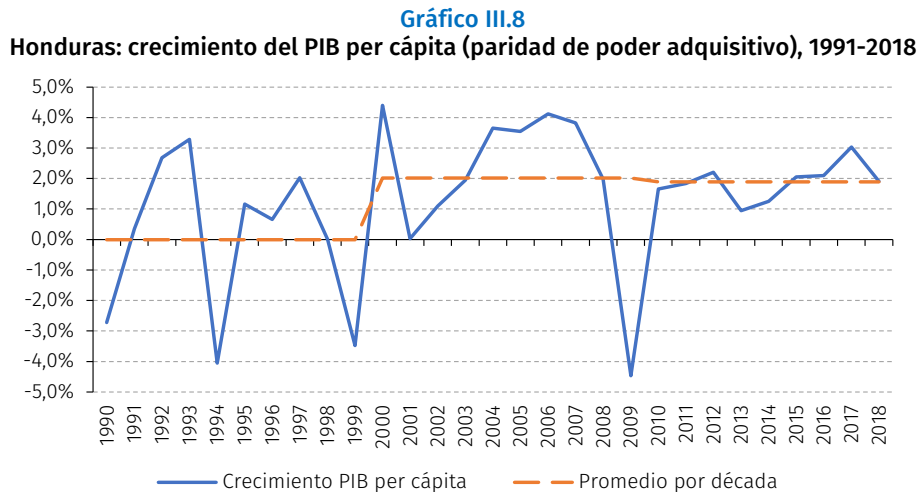
- Efectos negativos en la productividad. De acuerdo con Perry y otros (2007, pág. 11), “es muy probable que el hecho de que una gran parte de la fuerza laboral se encuentre en las microempresas y de que tantas de esas microempresas no estén vinculadas a la economía formal, conlleve alguna pérdida de productividad”. Las (micro) empresas que se encuentran en la informalidad enfrentan restricciones para obtener recursos financieros, formación de capital, y generalmente atraen a la fuerza laboral menos calificada, lo que limita su potencial de expansión productivo y en el mercado. De hecho, la evidencia indica que las (micro) empresas que deciden formalizarse presentan mayores niveles de productividad, debido a que revierten las condiciones antes descritas.
- Retroalimentación de la pobreza. El aumento de la informalidad laboral implica que los empleados sean excluidos de beneficios otorgados por el Estado (pensiones, seguridad social, oportunidades de innovación), lo que genera algunas consecuencias negativas tales como pobreza en la vejez (Perry y otros, 2007). Por otra parte, la alta informalidad dificulta la movilidad social, debido a que el empleo informal está asociado con niveles menores de ingreso. Esta situación es más aguda si se divide la clasificación entre zona rural y urbana. Según la OIT (2020), para 2017

el 38,0% de los trabajadores informales son no pobres, mientras que el 31,5% se encuentra en pobreza relativa y un 30,4% se encuentra en pobreza extrema, lo que es consistente con la idea de que el sector informal se convierte en una estrategia de supervivencia, así como un refugio de las personas en situación de pobreza (Rosenbluth, 1994).

Como se observa en el gráfico III.7, la pobreza en Honduras ha tenido un comportamiento persistente entre 1991 y 2018, por lo que no se observan cambios significativos en su nivel, situación que también está ligada con los resultados obtenidos en cuanto a crecimiento del ingreso per cápita y que han conducido a Honduras a clasificarse como un país de ingreso medio-bajo según lo muestra el Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI).

3. Una vez más, el papel preponderante del sector externo

La implementación de la reforma estructural de 1990 que incluyó la liberalización comercial y la puesta en marcha en 2006 del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos generó una mayor apertura de la economía. Lo anterior es consistente con un índice de apertura comercial³⁵ que llegó al 1,2 entre 2000 y 2018, lo que revela una mayor orientación hacia el sector externo y hace de Honduras el país más abierto de Centroamérica (Granados y otros, 2007).

Cuadro III.22
Honduras: variables seleccionadas del sector externo, 1991-2018

Concepto	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018	Promedio
Tasa de crecimiento de exportaciones	9,4	15,3	-18,8	6,6	9,4
Tasa de crecimiento de importaciones	11,9	9,7	-28,7	6,8	10,4
Tasa de crecimiento de exportaciones de maquila	50,9	6,5	-26,8	7,0	20,7
Tasa de crecimiento de las transferencias corrientes	20,3	11,7	-11,4	7,5	14,4
Saldo de la cuenta corriente como% del PIB	-6,2	-6,3	-3,8	-5,8	-6,2
Cambio en reservas en millones de dólares	-8,5	-14,4	94,7	-15,1	-12,4
Tipo de cambio	9,8	19,3	19,0	21,3	16,4
Tasa de crecimiento de inversión extranjera directa	28,5	13,8	-49,4	14,6	18,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Central de Honduras (BCH).

Lo anterior fortaleció las tasas de crecimiento promedio de algunas variables entre 1991-2018; por ejemplo, las exportaciones crecieron un 9,4% (2,5% en los ochenta) y las importaciones un 10,4% (1,7% en los ochenta). Destaca también, como se vio, el dinamismo de la maquila textil, en especial entre 1991-1999 con una expansión del 50,9%, y con una esperada normalización hacia una tasa del 6,5% entre 2000-2018.

Dos elementos igualmente trascendentales del sector externo han sido la inversión extranjera y las remesas familiares. La inversión extranjera directa (IED) tuvo una expansión del 18,7% entre 1991-2018 y apoyó el desarrollo de sectores productivos particulares como la maquila, y en general al sector de industria manufacturera (29% entre 1993-2002). De igual forma, como lo menciona Sosa (2017), el sector telecomunicaciones también atrajo una gran cantidad de IED posterior a la privatización parcial de este sector en 1996; esto generó un aumento progresivo en su participación en la IED, que pasó del 1,7% en 1997, a un 25% en 2001, hasta un 31,9% para 2015.

Las remesas familiares, por su parte, se han convertido en el principal flujo financiero proveniente del exterior, superando a los principales bienes de exportación. Las remesas pasaron de representar un 6,2% del PIB en 2000, a un 20% para 2018. Las remesas tienen un efecto significativo que impulsa la actividad económica y ayuda a la acumulación de reservas

³⁵ Este índice mide el grado de apertura de una economía hacia el comercio internacional, indicando cuanta actividad productiva está relacionada con el sector externo. Este índice se estima como las exportaciones (X) más las importaciones (M) dividido entre el Producto Interno Bruto ($\frac{X+M}{PIB}$). Para el caso hondureño este índice fue de 0,5 entre 1950-1969, 0,7 entre 1970-1979, 0,6 entre 1980-1991 y 0,8 entre 1991-1999, indicando la paulatina inserción de este país en el comercio internacional

internacionales. Este flujo financiero es consecuencia de una emigración que “se incrementó a partir de finales de la década de 1990, en respuesta a desastres naturales y por la búsqueda de mejores oportunidades económicas: luego se aceleró considerablemente en la década del 2000, llegando a tener las tasas de emigración más alta de Centroamérica” (Izaguirre, 2018, pág. 1).

En general, el sector externo durante este período mostró un saldo de cuenta corriente que se mantuvo deficitario en promedio (6,2% del PIB), presionado por altos niveles de importación, pero compensado por el ingreso creciente de transferencias corrientes que en conjunto tuvieron como resultado una reducción considerable de las pérdidas de reservas internacionales, que fueron de 182 millones de dólares para la década de 1980, en comparación con 12,4 millones de dólares entre 1990 y 2018.

4. Los efectos de la crisis financiera y el golpe de Estado de 2009

La economía hondureña tiene un crecimiento alto (en promedio 6,3%) entre 2004 y 2007, impulsado principalmente, según Otter y Borja (2010), por un incremento en la demanda y precios de los principales productos de exportación, sumado a un incremento significativo de las remesas familiares. Sin embargo, su crecimiento disminuye en 2008 (4,2%), como consecuencia de factores tales como altos precios de petróleo, profunda caída de los precios de materias primas y la crisis financiera internacional originada por la implosión de las hipotecas *subprime*.

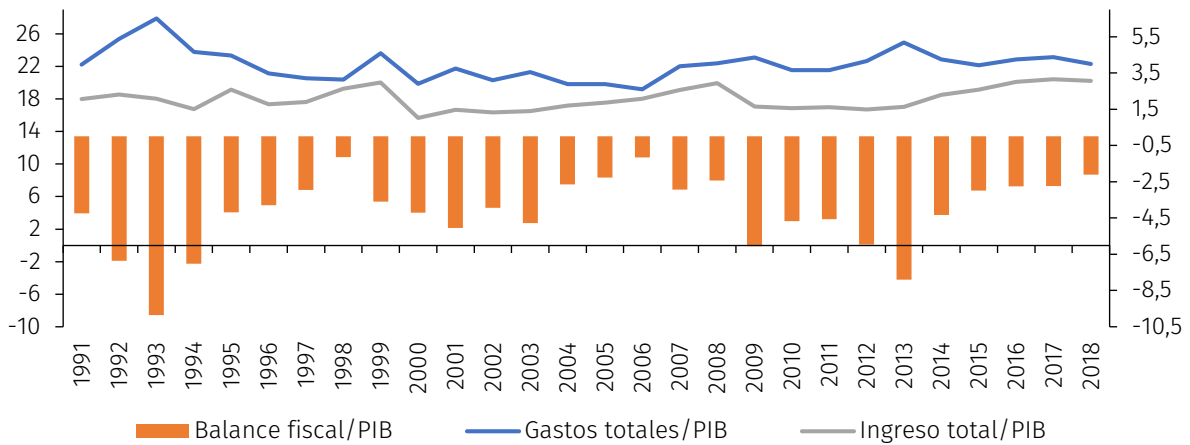
A esto se suma el golpe de Estado de junio de 2009, lo que generó una crisis política y social con episodios de violencia y afectó gravemente la gobernabilidad democrática y la actividad económica. La crisis política produjo un paro repentino de los flujos financieros, en especial los provenientes de las OFI en la segunda mitad de 2009, que se reinician en 2010. Estos choques combinados se propagaron en la economía hondureña y tuvieron repercusiones negativas a través de varios canales de transmisión tales como contracción de las exportaciones e importaciones (-18,8% y -28,7% respectivamente), reducción de las transferencias corrientes (-11,4%), descenso de la IED (-49,4%) y, en general, una merma significativa de la inversión (-35,4%), lo que se tradujo en una contracción del -2,4% del PIB a finales de 2009.

5. La política fiscal dentro de la globalización y posterior a la crisis de 2009

El desempeño de las finanzas públicas hondureñas ha estado marcado por un déficit fiscal crónico que ha tenido distinta intensidad en el tiempo. Entre 1991-1997 el déficit fiscal tuvo un promedio del 5,6% del PIB, mientras que entre 1998-2008 se situó aproximadamente en 3,1%. Para 2009-2013, posteriormente a la Gran Recesión, el déficit se profundizó nuevamente y alcanzó un promedio del 5,8% y se redujo entre 2014-2018 a un 3,0% del PIB. Los aumentos del déficit fiscal requirieron constantes ajustes fiscales. Como se muestra en el cuadro A.III.6 en el anexo, se han realizado 14 reformas tributarias y de gasto público entre 1994 y 2016. Las reformas han consistido en aumentar las tasas impositivas, crear nuevos impuestos, introducir mejoras de la administración tributaria y ampliar la base de los contribuyentes, sin hacer un cambio significativo en la estructura tributaria, que está basada, como se ha visto en los períodos anteriores, sobre todo en impuestos indirectos (Icefi, 2012).

Por su parte, las reformas del gasto público, con menor o mayor éxito, se han dirigido generalmente hacia el control del gasto corriente, en especial a la contención de la masa salarial, que ha representado en promedio un 37,7% del gasto total del gobierno central. En cuanto al papel de la inversión realizada por el gobierno central, se ha mantenido en promedio por debajo del 3% del PIB entre 1991-2018. Este porcentaje es insuficiente para crear la infraestructura que un mayor crecimiento económico requiere. Una notable excepción fueron los años de 1992 a 1994, cuando la inversión del gobierno central se mantuvo en 4,7% del PIB, debido a la ejecución de proyectos de infraestructura vial en su mayor parte.

Gráfico III.9
Honduras: gasto, ingreso, déficit fiscal del gobierno central, 1991-2018
 (En porcentajes del PIB)



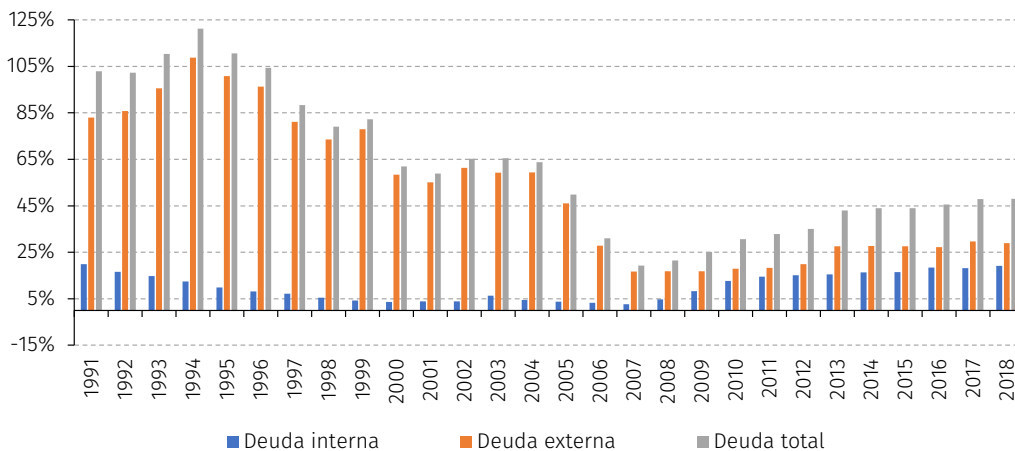
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN).

Cuadro III.23
Honduras: componentes seleccionados de las cuentas fiscales a nivel de gobierno central, 1991-2018
 (En porcentajes del PIB)

Concepto	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2018
Ingresos	18,3	17,4	17,0	18,4
Gasto	23,2	20,7	23,1	22,7
Gasto corriente	16,3	15,8	18,6	17,9
Inversión pública	3,5	2,0	2,8	2,0
Balance fiscal	-4,9	-3,3	-6,0	-4,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN).

Gráfico III.10
Honduras: deuda total gobierno central
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN).

El aumento del déficit fiscal, sobre todo en los primeros cinco años de esta década (1990-1994), trajo como consecuencia el aumento acelerado de la deuda pública (véase el gráfico III.10)³⁶. Los indicadores de deuda externa llevaron a que Honduras fuese calificado como país pobre altamente endeudado (HIPC, por sus siglas en inglés). El endeudamiento del gobierno central estuvo por encima del 100% del PIB entre 1990 y 1994, se redujo al 83% entre 1996 y 1999 y alcanzó un 63,1% durante 2000-2004. Entre 2005 y 2007, se observó una reducción significativa del saldo de la deuda pública del gobierno central, pasando de un 49,8% del PIB a un 19,3%. Esta situación se explica por la culminación del mecanismo de alivio de iniciativa HIPC, así como del Club de París y la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés). Esta condonación de deuda tuvo como finalidad liberar recursos públicos destinados al servicio de la deuda, para redirigirse al combate de la pobreza. De esta forma, el 60% de la deuda externa de Honduras se condonó, pasando de 5.208,7 millones de dólares en 2005 a 2.049,5 millones de dólares en 2007 (SG-SICA, 2005).

A partir de 2008, la deuda pública del gobierno central ha tenido un comportamiento creciente, alcanzando alrededor de 48% del PIB para 2018. Este comportamiento se explica por los déficits fiscales poscrisis de 2009. De acuerdo con Díaz (2019), la inestabilidad macroeconómica entre 2009-2013 condujo a realizar uno de los mayores ajustes fiscales realizado en la historia hondureña, entre 2014-2016:

“Uno de los primeros pasos de la reforma fue la aprobación del Decreto Legislativo Núm. 278-2013 (Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión). Este decreto permitió aumentar sustancialmente los ingresos y también reducir los gastos públicos, lo que tuvo como resultado pasar de un déficit del gobierno central del 7,9% del PIB en 2013 a un déficit del 4,4% del PIB en 2014, que representa un ajuste total del 3,5% del PIB en tan solo un año” (pág. 9).

Con este ajuste en las finanzas públicas hondureñas se logró reducir el déficit fiscal hasta un 2,1% del PIB para 2018, lo que ayudó a estabilizar tanto el comportamiento de la deuda pública como el contexto macroeconómico imperante. Sin embargo, y a pesar del gasto social implementado a partir del proceso de condonación de la deuda externa, no se obtuvieron los mismos resultados en cuanto a reducción de pobreza, desempleo y subempleo, como se ha presentado en párrafos anteriores. Todo ello debido a que el ajuste implementado consistió en aumento de impuestos indirectos, reducción de servicios públicos básicos, congelamiento de salarios y aumentos al servicio de la deuda; es decir, el ajuste recayó en la mayoría de la población, y en especial, en los más vulnerables.

6. El cambio climático y sus efectos en la producción y la productividad

Un factor relevante en el contexto analítico del patrón de crecimiento económico hondureño actual y futuro es la incidencia que ha tenido el cambio climático y los fenómenos climatológicos recurrentes en la actividad económica. Como se mencionó en la sección B, entre 1960 y 1969 cuatro huracanes de gran magnitud afectaron la expansión económica de Honduras.

Suárez y Sánchez (2012) han establecido que los fenómenos climatológicos han generado pérdidas económicas estimadas por un monto de 4.274 millones de dólares (un promedio de 251 millones de dólares por año) entre 1993 y 2009. Esta cifra cobra mayor relevancia cuando se compara con los procesos de recuperación posterior que incluyen la inversión realizada por el gobierno, más la realizada por la cooperación internacional, cuya suma asciende a alrededor de 2.839 millones de dólares (en promedio 140 millones de dólares anuales). Este monto permitió atender el 56% de los daños contabilizados.

³⁶ Honduras se encontraba destinando en 1994 más de la suma del presupuesto de salud, educación y obras públicas al servicio de la deuda.

Lo anterior se traduce en un déficit de inversión que se ha sostenido hasta la actualidad, lo que puede indicar que los niveles de inversión realizados durante este tiempo han estado asociados a procesos de recuperación y no a procesos de transformación productiva. A su vez, esto explicaría parcialmente las moderadas tasas de crecimiento económico y el estancamiento en el comportamiento de la productividad a partir de 1998. Esto último es aplicable al extenso período analizado³⁷. Adicionalmente, estos eventos son recurrentes y se repetirán en el futuro. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, mediante su portal climatelinks.org, señala que Honduras es uno de los países del hemisferio occidental más vulnerables ante el cambio climático, debido a su alta exposición a fenómenos climatológicos. Como se mostró, la incidencia de estos fenómenos sobre la infraestructura y en el sector agropecuario es alta; esto hace que el país debe tomar en cuenta estos factores al momento de elaborar cualquier estrategia de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

7. Gobernabilidad y actividad económica

Es bastante conocido que la actividad económica no está desligada del comportamiento del sistema político de un país. Honduras vive una crisis institucional desde 2009 producto del golpe de Estado que parece no terminar. Lo sucedido ese año fue la respuesta de una élite económica, política y militar a tibios cambios propuestos de mayor participación ciudadana en las decisiones del país. En esta oportunidad la recomposición efectuada al seno de los grupos dominantes, en conjunción con intereses extranjeros, lograron mantener el poder político tradicional que sustentaban, pero a un costo alto para las mayorías.

La diversificación productiva de las últimas décadas depende de la demanda externa, basada en mano de obra barata y desarticulada de las cadenas de producción interna que genere beneficios a otros sectores productivos. Las políticas públicas refuerzan estas tendencias a través de aumentos de exoneraciones fiscales, políticas laborales y el uso de la fuerza pública para acallar cualquier tipo de protesta. Por otra parte, la respuesta de los sectores populares ha sido débil por razones que van desde el cambio estructural de la economía, hasta elementos de conducción y liderazgos.

Los sindicatos principales de trabajadores agrícolas o industriales fueron desapareciendo tanto por la preponderancia del sector servicios, como debido a prácticas como la agricultura por contrato. Los sindicatos públicos son los que más presencia tienen en la actualidad, pero por su naturaleza son bastante susceptibles a la cooptación o neutralización. La organización reciente de sindicatos en la maquila podría ser una fuente trascendental de cambio no solo en las condiciones laborales, sino también en las políticas públicas.

E. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

Como se mostró, el patrón de crecimiento económico hondureño en las últimas siete décadas ha estado muy influenciado por el sector externo, dado el tamaño pequeño y abierto de su economía, y como lo muestra su estructura productiva. Asimismo, la actividad económica, además de estar sujeta a las variaciones cíclicas de la demanda o de los precios en los mercados internacionales, está altamente influenciada por la aparición recurrente de fenómenos naturales como inundaciones, sequías o huracanes, que han incidido en mantener un importante déficit de inversión, sobre todo en infraestructura productiva, que ha afectado la productividad de los factores. A estos factores se suma la dinámica de la política económica interna, regional e internacional para incidir en el desempeño del crecimiento económico de Honduras entre 1950 y 2018. A continuación se presentan las principales características del período.

³⁷ También mostraría la escasa preparación del país a enfrentar fenómenos naturales recurrentes.

1. Insuficiente crecimiento económico, inversión y productividad

La tasa de crecimiento económico hondureño de largo plazo ha sido en promedio un 3,8% del PIB, un resultado insuficiente para generar niveles de bienestar a la mayoría de una población creciente, debido a una deficiente generación de fuentes de trabajo que permitan aumentos de la productividad y que, por lo tanto, se traduzca en mayores niveles de salarios. De los tres subperíodos analizados, solamente en uno ha observado una expansión sostenida en promedio³⁸ y en donde se conjugaron el aumento de la inversión, el crecimiento económico y aumentos de la productividad. Este período (1950-1979) fue el de la expansión por diversificación exportadora agrícola y por industrialización sustitutiva con integración Centroamericana (DE/IS/IC). Los períodos subsiguientes se caracterizan por una reducción de la productividad o su estancamiento, pese a niveles de inversión altos con respecto al PIB.

En este largo recorrido se observan grandes cambios en la estructura productiva: en primer lugar, el sector agropecuario, como se observa en la experiencia de numerosos países, va reduciendo su participación en la producción total. Sin embargo, esta reducción no proviene de aumentos en la productividad promedio, sino en el uso ineficiente de recursos como resultado de las diferencias entre la producción de cultivos para la exportación respecto a los destinados al consumo interno.

No obstante, a pesar de esta reducción, el sector agropecuario sigue teniendo un papel preponderante en las exportaciones. De hecho, hay una diversificación relativa de la producción agropecuaria de exportación en el primer período (1950-1979) y se redujo el papel del banano como principal producto de exportación al ampliarse a otros cultivos como café, azúcar, madera, algodón y otros de menor cuantía. Más tarde se incorporarán las denominadas exportaciones no tradicionales, donde se incluyen productos como aceite de palma, camarones, frutas y legumbres. Peses a esta diversificación las exportaciones agrícolas siguen concentradas en muy pocos productos.

En segundo lugar, hubo un proceso de industrialización que tuvo auge en el marco de la integración económica centroamericana, pero que fue estancándose en períodos posteriores, hasta reactivarse en los noventa como resultado de la producción industrial de exportación (maquila). La industria hondureña ha sido una industria de consumo básico, con uso intensivo de mano de obra y bajo contenido tecnológico. Además, en las últimas tres décadas se observa un proceso de desindustrialización/industrialización, esta última basada en la industria de la maquila de exportación.

En tercer lugar, se observa una participación creciente del sector servicios, que en años recientes llega a constituir cerca de dos terceras parte del PIB. Al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, este crecimiento del sector servicios no sucede en actividades de alto contenido tecnológico, sino que muestra la falta de generación de empleos de la economía que propicia un fuerte sector informal.

Como se ha presentado a lo largo de este documento, los cambios en la estructura productiva de Honduras mostraron crecimientos en la productividad en algunos períodos, pero con estancamiento o retrocesos en otros, y predominio de estos últimos debido, como lo muestran Sebastián y otros (2013) para el caso de varios países latinoamericanos, a que la acumulación de factores (especialmente del trabajo), más que en el crecimiento en la productividad total de factores (PTF), ha sido la fuerza principal del crecimiento del PIB. En este sentido, un estudio sobre Honduras realizado por Hernández Oré, Sousa y López (2016) señala que:

³⁸ Entre 1960 y 2014 solo hubo dos períodos en que el crecimiento económico se sostuvo por más de cinco años consecutivos (Hernandez-Ore, Sousa y Lopez, 2016).

“las barreras al crecimiento provienen de limitaciones crónicas de largo plazo que han debilitado el crecimiento de la productividad (en promedio, la productividad global de los factores cayó entre 1960 y el 2013), el desarrollo de un dinámico sector formal de la economía y, por extensión, la creación de trabajos de alta calidad fundamental para la reducción sostenida de la pobreza” (pág. 34).

2. El uso ineficiente de los recursos y la informalidad

La importancia del sector agropecuario en el crecimiento económico hondureño desde inicios del siglo pasado ha sido evidente. Dos características principales del uso de la tierra durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial han sido su uso mayor para la agricultura de exportación y su uso ineficiente. Esta ampliación de la agricultura de exportación sucedió en competencia con la producción de alimentos de consumo interno, lo que significó la expulsión de parte de la población rural hacia el sector urbano o hacia tierras marginales. Como se sabe, la prosperidad de los campesinos depende de su acceso a tierras, bosques y mercados locales; la prosperidad de las empresas depende de tierra, trabajo, capital y los mercados globales.

En este sentido, que la ampliación de la producción para exportación agropecuaria se haya hecho principalmente con el uso intensivo de mano de obra o de la tierra resulta en niveles bajos de productividad, lo que a su vez explica la persistencia del desempleo, salarios bajos y pobreza en el sector rural. En el caso de la nueva producción manufacturera (maquila) sucede algo similar, dado que está basada en el uso intensivo de mano de obra con bajos niveles de capacitación.

Por su parte, la informalidad de la economía hondureña ha jugado un papel determinante en la dinámica del crecimiento económico hondureño en las últimas décadas debido a su tamaño que, según estimaciones del Banco Mundial y la OIT ronda entre un 50% y un 63% del total de la actividad productiva. El proceso de concentración de la tierra produjo la expulsión lenta de parte de la población rural a tierras marginales o hacia las ciudades. Ante la falta de oportunidades de empleo, dado el escaso dinamismo de la economía, este contingente de población urbana tuvo que refugiarse en la informalidad en ocupaciones de baja productividad.

Además, por tener este estatus se encuentra fuera de los sistemas de seguridad social, que incide en el bienestar de los trabajadores, sobre todo en cuanto a obtener beneficios tales como pensiones o prestaciones salariales. De igual forma, la informalidad tiende a retroalimentar el ciclo de la pobreza, ya que dificulta la movilidad social debido a que el sector informal atrae a trabajadores con menor formación, lo que se traduce en menores salarios que al final truncan las posibilidades de desarrollo social a las siguientes generaciones. En resumen, el cambio estructural mostrado no ha tenido aumentos sostenidos en la productividad total y de los factores, lo que ha impedido un aumento en los salarios reales y una mejor distribución del ingreso.

3. El papel del Estado hondureño

Otro de los elementos a destacar en los tres períodos analizados es la participación del Estado en la economía. A fines de los cincuenta el Estado hondureño implementó una gran reforma institucional que le permitió desarrollar labores de planificación económica indicativa y utilizar el aumento de ingresos para construir infraestructura que apoyara el crecimiento económico. Así, a inicios de los sesenta el sector público aumentó sus niveles de inversión y promovió esquemas de industrialización sustitutiva de importaciones, aunque durante este proceso, se observa una marcada inestabilidad política, con la aparición de golpes de Estado frecuentes.

Posteriormente, en los setenta el sector público fue un promotor no solo de reformas, sino de la construcción de hidroeléctricas, así como de empresas distribuidoras de productos básicos, de manejo de los bosques, de promoción de inversiones con financiamiento de capital y otros similares. En las últimas tres décadas el papel promotor se ha ido debilitando paulatinamente debido a la aplicación de las medidas neoliberales, que promueven la reducción significativa del papel del Estado en la actividad económica. Sin embargo, su papel sigue siendo importante debido a la cantidad de recursos que moviliza el sector público, así como también desde el punto de vista de sectores favorecidos por la orientación de las políticas públicas.

Lo que no ha perdido el Estado hondureño, desde los albores de la independencia hasta la actualidad, es su naturaleza concesionaria; es decir, las élites económicas y políticas, aún en el marco de sus modificaciones en el tiempo, no han podido imaginar, ni mucho menos crear, una política económica en donde la atracción de inversiones (y la supuesta creación de empleos) no dependa de exonerar impuestos y conceder otros tipos de beneficios tanto a la inversión nacional como a la extranjera. El resultado ha sido el debilitamiento de las finanzas públicas debido a crisis periódicas de altos déficit fiscales y endeudamiento, lo que no solo afecta la capacidad de contribuir a la infraestructura que demanda el crecimiento, sino también a reducir las desigualdades existentes.

El denominado proceso de modernización del Estado no comienza ni termina en el campo de la eficiencia económica, también pasa por la construcción de un estado de derecho en donde la separación de poderes, el respeto a la ley, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la impunidad, entre otros aspectos, sean la regla y no la excepción. Para ello es indispensable que el sistema político hondureño sea verdaderamente democrático, estable y que sus líderes conozcan los principales problemas del país y cuenten con la visión, voluntad política y recursos humanos y financieros para cambiarlo.

La gobernabilidad también es un tema relevante para promover un mejor desempeño económico. La actividad económica no está desligada al comportamiento del sistema político de un país. Honduras vive una crisis institucional desde 2009 producto del golpe de Estado que parece no terminar. En los últimos años el debilitamiento de las instituciones democráticas (entre ellas la institucionalidad electoral), escándalos de corrupción sin resolver, concentración de poder y nulos avances en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población en general, empeoran las condiciones de un patrón de crecimiento económico con poco dinamismo y excluyente. Hasta ahora la migración parece haber sido la válvula de escape a esta situación compleja, pero esa puerta se hace cada más angosta. La búsqueda de un desarrollo sostenible que incluya cambios en el patrón de crecimiento y logre reducir las desigualdades aparece como la alternativa que procure una sociedad más cohesionada y próspera.

Finalmente, y no menos significativo, economías como la hondureña deben adaptarse en el más corto tiempo a los efectos negativos del cambio climático. Las pérdidas inmensas de riqueza por inundaciones, sequías, huracanes y otros fenómenos naturales requieren de una labor de prevención planificada y apoyada por la comunidad internacional. Pero los aspectos relacionados con el medio ambiente no finalizan en este campo: Honduras requiere urgentemente detener la deforestación que es la fuente de los problemas descritos, así como la explotación de recursos naturales con el único fin de obtener ganancias privadas. La protección de las cuencas de los ríos y el respeto a los derechos de las comunidades a decidir qué actividad productiva quieren realizar en sus territorios debe ser una de las políticas públicas a promover.

Recuadro III.1 Honduras: situación actual

“A lo largo de los últimos 30 años, Honduras ha experimentado un modesto crecimiento económico marcado por una considerable volatilidad. Así mismo, el crecimiento económico no ha sido capaz de seguir el ritmo del crecimiento poblacional, lo que ha impedido que Honduras converja con países de alto rendimiento en Centroamérica y en otras partes de la región de América Latina y el Caribe. La vulnerabilidad macroeconómica externa, la exposición a desastres naturales y una historia de inestabilidad fiscal han anulado repetidamente años de progreso en aumentar los ingresos y reducir la pobreza, lo que ha contribuido a crear un conjunto de ciclos viciosos que se refuerzan mutuamente y que han atrapado al país en un equilibrio de bajo crecimiento. La economía hondureña, de tamaño más bien pequeña y con un alto nivel de apertura externa, su sector agrícola de gran tamaño, su sensibilidad ante choques exógenos y la presencia tanto de retos crónicos como emergentes ante la competitividad han inhibido la diversificación; menoscabando, por lo tanto, el incremento de la productividad y evitando que el sector privado respalde una sólida generación de empleo en sectores de alto valor agregado. Así mismo, la estructura regulatoria engorrosa y las restricciones de capacidad, los limitados efectos indirectos positivos de la inversión, una infraestructura inadecuada, el poco acceso a capital, el preocupante aumento del crimen y la violencia, y los grandes flujos de emigración; no solo desaceleran el crecimiento sino también restringen la distribución de sus retornos. Las oportunidades para un crecimiento sostenido pueden provenir del dividendo demográfico asociado con la creciente fuerza laboral, siempre y cuando el sector privado sea capaz de generar empleos altamente productivos y suficientes para admitir a toda la fuerza laboral”.

Fuente: M. A. Hernández Oré, L. Sousa y H. López, *Honduras: desatando el potencial económico para mayores oportunidades*, Banco Mundial, 2016.

En resumen, la Honduras de hoy se caracteriza por un modesto crecimiento económico, la creciente divergencia entre su ingreso y el de otros países en la región y de los Estados Unidos, la vulnerabilidad a choques externos, el uso ineficiente de recursos, los altos costos de la inversión que afectan negativamente el crecimiento de la productividad y recientemente la violencia, la migración y el cambio climático. En el recuadro III.1 se muestra la complejidad de la situación actual en Honduras.

4. Hacia un futuro mejor

El análisis histórico efectuado presenta lecciones positivas y negativas que aprender. Entre las primeras se encuentra, en el período de 1950-1979, el proceso de integración centroamericano que permitió no solamente aumentar el comercio, sino crear una institucionalidad que se mantiene hasta el día de hoy. La falta de una distribución equitativa entre sus miembros y las tradicionales disputas entre países hizo que el proceso no se desarrollara como estaba previsto. A esto se agregaron las políticas neoliberales de las últimas décadas que promovieron políticas autárquicas entre los países; sin embargo, la profundización de la integración económica sigue siendo una alternativa para constituir un mercado más grande, así como para enfrentar la vulnerabilidad ante los choques económicos extrarregionales.

La integración también mostró dos aspectos fundamentales para la recuperación: la planificación económica y el papel activo del Estado en su promoción. Los dos aspectos son complementarios y se deberían plasmar en una estrategia nacional de desarrollo. Las necesidades de mejorar la infraestructura económica, capacitar a la población, construir resiliencia ante el cambio climático, promover la creación de empleos dignos, establecer un clima adecuado de negocios y construir un Estado de derecho, entre otras prioridades, requieren de una visión de país hacia la cual dirigir los esfuerzos de transformación.

El plan de desarrollo que concretice esta visión no debe ser un esfuerzo únicamente académico, sino una construcción de todos los sectores, es decir, ampliamente participativo. Los retos que el país enfrenta requieren de una voluntad colectiva que lo apoye y le dé viabilidad política en momentos de una creciente polarización ciudadana. Esta voluntad se puede lograr en el marco de un pacto social que garantice equidad en vez de exclusión, rendición de cuentas en vez de opacidad, eficiencia en el uso de recursos y resiliencia ante el cambio climático, entre otros aspectos.

En este sentido, las políticas públicas contenidas en el plan de desarrollo mencionado son fundamentales, pero se requieren no solo de aquellas que tiendan a dar estabilidad macroeconómica, como las que mantienen bajo el déficit fiscal, la inflación y la cuenta corriente de la balanza de pagos. También hay que incluir, paralelamente, políticas que promuevan la formalización de la economía e impulsen la diversificación productiva y de mercados a fin de reducir los efectos de los ciclos económicos externos. Para ello será fundamental procurar el acceso a recursos productivos como la tierra, el crédito y la tecnología, entre otros.

El país está inmerso en un contexto en que el conocimiento se vuelve vital en todas las actividades económicas y eso debe reflejarse en el mejoramiento de las condiciones que permitan su desarrollo, así como promover sectores productivos y de servicios que los fomenten. No se trata de escoger ganadores, sino de identificar qué actividades requiere el país para adaptarse a un mundo cambiante. En términos de la CEPAL (2012) debemos avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible, para lo que es necesario “acumular conocimientos, desarrollar infraestructuras, establecer incentivos económicos y reforzar el gasto en investigación y desarrollo tecnológicos. Todo esto debe darse en el marco de políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimiento y ambientalmente sostenibles. En última instancia, esto implica seleccionar y desarrollar trayectorias tecnológicas de largo plazo” (pág. 250).

Un pacto social plasmado en una estrategia de desarrollo también requiere recursos, tanto internos, como externos para financiarlo. En el plano interno se requiere de una reforma fiscal profunda que incluya una reforma tributaria y del gasto público. La reforma tributaria debe contener, entre otros aspectos, una reducción de los niveles de regresividad para hacerla equitativa, la disminución de las exoneraciones y exenciones fiscales, una lucha frontal contra la evasión y el mejoramiento de la administración tributaria. Se debe abandonar la idea de que la promoción de la inversión esté basada en la exoneración de impuestos. Los verdaderos obstáculos a la inversión están relacionados, principalmente, con la baja capacitación de la mano de obra, la inseguridad jurídica, los altos precios y la disponibilidad de las fuentes de energía, la violencia y la gobernabilidad, que aumentan los costos de la inversión.

Por el lado del gasto se requiere que la estrategia de desarrollo determine claramente las prioridades del gasto, pero el énfasis deberá estar en más y mejor salud, más y mejor educación y más y mejor protección social y ciudadana. La construcción de infraestructura también deberá ser considerada con atención a fin de ayudar a eliminar los cuellos de botella que generalmente se presentan para la actividad productiva. El uso eficiente y eficaz del gasto público también deberá ser uno de los objetivos a alcanzar. Para ambas cosas es fundamental que la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan en la norma a fin de ganar la legitimidad ciudadana. La lucha contra la corrupción y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario son parte integrante estos esfuerzos.

La gobernanza y la gobernabilidad también son importantes para el desarrollo; situaciones como el golpe de Estado de 2009 inciden en el funcionamiento de la administración pública. La actividad económica en un clima polarizado se ve afectada por la falta de acuerdos que contribuyan a la paz social. Reducir desigualdades en el acceso a la participación política

y una auténtica separación de los poderes del Estado podrían mejorar los bajos niveles de gobernanza y gobernabilidad en el país. Como se dijo al inicio de este trabajo, un patrón de crecimiento virtuoso compatible con el concepto de desarrollo exige aumentos persistentes de la productividad y el empleo, lo que a su vez requiere de profundos cambios estructurales que es urgente emprender.

Bibliografía

- Álvarez, M. y J. E. Durán (2008), *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3690/S2008794_es.pdf.
- Banco Mundial (2020), “Los empleos informales y la baja participación de mujeres persisten en el mercado laboral de Honduras” [en línea] [https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/02/17/diagnostico-del-trabajo-en-honduras#:~:text=El%20estudio%20hall%C3%B3%20que%20un,y%20la%20industria%20\(11%20%25\)](https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/02/17/diagnostico-del-trabajo-en-honduras#:~:text=El%20estudio%20hall%C3%B3%20que%20un,y%20la%20industria%20(11%20%25)).
- Ballard, H. y P. Lousie (1987), *From Banana Republic to Cattle Republic: Agrarian Roots of the Crisis in Honduras*, Madison, The University of Wisconsin.
- Bendeck, J. G. (1991), “Honduras: características sociodemográficas y económicas de la población según grado de pobreza 1990”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), noviembre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21188/D-17143.04_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Beteta, H. y J. C. Moreno-Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana un balance de dos décadas 1990-2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bulmer-Thomas, V. (1998), *The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism*, Elsevier/World Development.
- ____ (1987), *The Political Economy of Central America Since 1920*, Cambridge University Press.
- ____ (1985a), *Centroamérica desde 1920: desarrollo económico en el largo plazo*, Universidad de Costa Rica (UCR) [en línea] <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3009>.
- ____ (1985b), “The Balance of Payments Crisis and Adjustments Programs in Central America”, paper presented to XII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Albuquerque.
- Bustillo, I. y otros (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf.
- Calderón, C., P. Fajnzylber y N. Loayza (2005), “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts”, Banco Mundial [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7315>.
- Cardona, O. D. (2013), *Modelación probabilista para la gestión del riesgo de desastre*.
- Castro, R. (2011), *El golpe en Honduras: ofensiva conservadora y resistencia*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México, septiembre [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/286/28625451005.pdf>.
- CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres) (2015), Infografía “Desastres en México- impacto social y económico”, México.
- Centro de Noticias ONU (2008), “Desastres naturales afectan más a los pobres” [en línea] www.un.org/spanish/News/stori.asp?NewsID=13463#WOa-INI19P.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana, 1990-2013* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37777/S1500191_es.pdf?sequence=1.
- ____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, Trigésimo cuarto período de sesiones*.

- _____ (1986), “Centroamérica: bases para una política de reactivación y desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 28.
- _____ (1984), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1984 Honduras* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35635/S8500306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____ (1983), *The Crisis in Central America: Its Origins, Scope and Consequences*.
- _____ (1974), Informe sobre los daños y repercusiones del Huracán FIFI en la economía hondureña, octubre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15031/S7400458_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____ (1965), *Proceso de industrialización en América Latina*, diciembre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14912/S6500310_es.pdf?sequence=1.
- CESPAD (Centro de Estudio para la Democracia) (2019), *¿Cómo ha impactado el golpe de Estado en la economía y en la sociedad hondureña? Valoración mediante evidencias, después de 10 años, 28 de junio de 2009* [en línea] <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2019/07/Golpe-de-Estado-IMPRESION.pdf>.
- COCOH (Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras) (1992), “Reforma Agraria, Agricultura y medio Rural en Honduras: la agenda pendiente del sector campesino”, Centro de Documentación de Información Agrícola (CEDIA) [en línea] http://bvirtual.infoagro.hn/xmlui/bitstream/handle/123456789/174/08_COCOCH_Reforma_Agraria_en_Honduras.pdf?sequence=1.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2012), “Catálogo Sistema Urbano Nacional”, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Delman, M. y A. León (2014), “Ciclos de acaparamiento de tierras en Centroamérica: un argumento a favor de historizar y un estudio de caso sobre el Bajo Aguán, Honduras”, *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, N° 40 [en línea] <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/16636/16137>.
- Díaz, W. (2019), “Los déficits fiscales y sus consecuencias: lecciones para Centroamérica”, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, noviembre [en línea] <http://www.secmca.org/nota/los-deficits-fiscales-y-sus-consecuencias-lecciones-para-centroamerica/>.
- Estado de la Región (1999), “Informe I 1999” [en línea] https://issuu.com/estadonacion/docs/informe_estado_de_la_regi_n-1-1999-/172.
- Euraque, D. (2018), “Honduras”, *The Oxford Handbook of Central America History*, R. H. Holden, The Oxford.
- _____ (2017), *Historia económica de Honduras a grandes rasgos, 1790-2000*.
- García, N. y otros (2015), Índice de resiliencia a nivel mundial, México.
- Gerstein, J. (1971), “El conflicto entre Honduras y El Salvador: análisis de sus causas”, Foro Internacional Colegio de México [en línea] <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/532/522>.
- Granados, J. y otros (2007), “Honduras: desafíos de la inserción en la economía internacional”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Honduras-desaf%C3%ADos-de-la-inserci%C3%B3n-en-la-econom%C3%ADa-internacional.pdf>.
- Guerra Borges, A. (1987), “Centroamérica: controversia sobre las políticas de desarrollo”, *Occasional papers, Latin American and the Caribbean Center*, Florida International University.
- Hernández Oré, M. A., L. D. Sousa y J. H. López (2016), *Honduras: desatando el potencial económico para mayores oportunidades, diagnóstico sistémico del país*, Banco Mundial [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/936071467995897086/pdf/103239-v1-PUB-SPANISH-Box394858B-PUBLIC-DOI-10-1596K8662.pdf>.
- Hernández Oré, M. A., L. Sousa y H. López (2016), *Honduras: desatando el potencial económico para mayores oportunidades*, Banco Mundial.
- Icefi (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2012), “La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis” [en línea] https://icefi.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_2do_informe_en_esp_0.pdf.

- INE (Instituto Nacional de Estadística de Honduras) (2018), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples [en línea] https://www.ine.gob.hn/publicaciones/Hogares/EPHPM_2018/02_EPHPM_Resumen_Ejecutivo_2018.pdf.
- Interiano, J. R. (2011), “Historia de la maquila en Honduras” [en línea] <https://comercinternacional.files.wordpress.com/2011/10/historia-maquila-honduras.pdf>
- Izaguirre, J. (2018), “Emigración y remesas a Centroamérica”, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, marzo [en línea] <http://www.secmca.org/nota/emigracion-y-remesas-a-centroamerica/>.
- Kattan, J. E. y otros (2019), “Manufactura en Honduras, breve panorama de las industrias locales” LACCEI International Multi-Conference for Engineering, Education, and Technology, julio [en línea] http://laccei.org/LACCEI2019-MontegoBay/student_papers/SP529.pdf.
- Kim, H. S., S. Sosa y E. Tsounta (2013), “Is the growth momentum in Latin America sustainable?”, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lavell, A. (2003), *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- León, H. (2013), “La economía informal urbana en Honduras: determinantes de su comportamiento”, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), noviembre [en línea] https://issuu.com/doctoradocccsgd/docs/tesis_modificada_con_politica_publica.
- Lora, E. (2012), “Las reformas estructurales en Latinoamérica qué se ha reformado y como medirlo” (versión actualizada), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre [en línea] [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-reformas-estructurales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Qu%C3%A9-se-ha-reformado-y-c%C3%B3mo-medirlo-\(Versi%C3%B3n-actualizada\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-reformas-estructurales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Qu%C3%A9-se-ha-reformado-y-c%C3%B3mo-medirlo-(Versi%C3%B3n-actualizada).pdf).
- Macías, M. A. y M. P. Talavera (2018), “50 años de institucionalidad agraria en Honduras: rupturas y continuidades”, Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), febrero [en línea] <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2018/08/Institucional-Agraria-WEB.pdf>.
- Malavé, H. M. (1982), “Crisis petrolera internacional y su incidencia en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 32, N° 8, Ciudad de México.
- Martínez, P. C. (2003), “¿Qué es una ciudad? Aportaciones para su definición desde la prehistoria”, *Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, N° 146(010), Universidad Autónoma de Barcelona, 1 de agosto [en línea] [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(010).htm).
- México (2012), *Diario Oficial de la Federación, Ley General de Protección Civil*.
- Merlet, M. (2003), “Reformas agrarias, mercados de tierra y organizaciones campesinas en Nicaragua: fracasos y retos”, Institut de Recherche et d’Applications des Méthodes de Développement (IRAM), marzo [en línea] https://www.agter.org/bdf/_docs/merlet_ciesas_ird_2003_reforma-agraria_nicaragua-honduras.pdf.
- Murga Frassinetti, A. (1975), “Concentración industrial en Honduras”, *Economía Política*, N° 9, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
- Naciones Unidas (2009), Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de junio de 2009 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/63/L.74 y Add.1)] 63/301, “La situación en Honduras: quebrantamiento de la democracia”, 1 de julio.
- Noé-Pino, H. (1988), *The Structural Roots of Crisis: Economic Growth and Decline in Honduras*, The University of Texas at Austin, Austin, Texas.
- _____(1986), “La agroindustria de la palma africana en el proyecto del Bajo Aguán”, tesis de maestría, Tegucigalpa, Posgrado Centroamericano de Economía, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Diagnóstico de la economía informal, énfasis en el sector comercio de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras* [en línea] http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_752182.pdf.

- ONU-HABITAT (2016), "Por un mejor futuro urbano", 22 de abril [en línea] <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/al-alcance/>.
- Otter, T. e I. Borja (2010), "Impactos económicos y sociales de la crisis económica internacional en Honduras", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), febrero [en línea] https://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/2Impactos_economicos.pdf.
- Perry, G. y otros (2007), "Informalidad: escape y exclusión", Banco Mundial [en línea] https://comunidadilgo.org/back/_lib/file/doc/portaldoc379_3.pdf.
- Population Reference Bureau (2016), "World population data sheet with a special focus on human needs and sustainable resources", Washington, D.C. [en línea] <http://www.prb.org/pdf16/prb-wpds2016-web-2016.pdf>.
- Posas, M. (2019), "Movimientos sociales en Honduras", *Antología del pensamiento hondureño contemporáneo*, R. Romero, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Hacia la resiliencia humana*, Estados Unidos.
- Quijada, J. y J. Sierra (2014), "Productividad total de los factores en Honduras", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13788/productividad-total-de-los-factores-en-honduras-diagnostico-y-possibles>.
- Rosales, R. (1989), "La deuda externa y la crisis económica en Honduras período 1970-1986", *Revista Centroamericana de Administración Pública*.
- Rosenbluth, G. (1994), *Informalidad y la pobreza en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11941/1/052157177_es.pdf.
- SEDATU/ONU HABITAT (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) (2016), "Las dimensiones de la resiliencia: Modelo del sistema urbano", *Guía de resiliencia urbana 2016*, México.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras) (1991), Memoria Anual 1990 [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>.
- _____ (1990), Memoria Anual 1989 [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>.
- _____ (1988), Memoria anual 1987 [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>.
- _____ (1985), Memoria Institucional 1984 [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>.
- _____ (1984), Memoria Anual 1983 [en línea] <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>.
- _____ (1983), Memoria Anual 1982, febrero [en línea] <file:///C:/Users/wilo4/OneDrive/Escritorio/Consultor%C3%ADa%20Don%20Hugo/bibliograf%C3%ADa/Memoria-1982.pdf>.
- SG-SICA (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana) (2005), "Honduras celebra condonación de deuda" [en línea] <https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=1802&idm=1>.
- Sosa, S., E. Tsounta y H. S. Kim (2013), "Is the growth momentum in Latin America sustainable?", *IMF Working Paper*, WP/13/109 [en línea] <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2013/109/001.2013.issue-109-en.xml>.
- Shepard, P. (1988), "The case of the invisible aid", *NACLA Reports of the Americas*, 22, N° 1 [en línea] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.1988.11724686?journalCode=rnac18>.
- Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (2010), "Objetivos de Desarrollo del Milenio tercer informe país Honduras", *ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre* [en línea] https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Honduras/Honduras_MDGReport_2010_SP.pdf.
- Sosa Iglesias, E. (2017), "Transformaciones en las élites económicas, estado y el proceso de democratización y desdemocratización: el caso de Honduras, 1990-2017", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 43, septiembre [en línea] https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-41752017000100125#B14.
- Stiglitz, J. E. (2002), "El malestar en la globalización" [en línea] <https://core.ac.uk/download/pdf/270219249.pdf>.

- Suárez, G. y W. Sánchez (2012), “Desastres, riesgo y desarrollo en Honduras: delineando los vínculos entre el desarrollo humano y la construcción de riesgos en Honduras”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero [en línea] <https://docplayer.es/11346710-Honduras-desastres-riesgo-y-desarrollo-en-honduras.html>.
- Tábora, M. R. (2007), *Competencia y regulación en la banca: el caso de Honduras*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5017/S0700952_es.pdf.
- Tomé, A. M. (1981), *Distribución espacial de la población y desarrollo socioeconómico de Honduras*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Latinoamericano de Demografía [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32424/D-07196.00_es.pdf.
- Torres Rivas, E. (1982), “La crisis económica centroamericana una propuesta de análisis histórico-político”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Editorial de la Universidad Estatal a Distancia (EUNED).
- Valladares, E. (2001), *50 años de banca central en Honduras 1950-2000*, Tegucigalpa, Litografía López.
- Williams, R. (2020), *Political Economy of Central America from 1840 to 2019*, The Oxford Handbook of Central American History.
- Williamson, J. (1990), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics.

Anexo

Cuadro A.III.1

Honduras: inversión como proporción del PIB, 1951-2017

(En porcentajes)

Concepto	1951-1979	1980-1983	1984-1990	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2017
FBCF/PIB	16,2	19,5	16,7	25,6	25,6	21,1	23,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro A.III.2

Honduras: distribución de la población económicamente activa por sector, 1950-2010

(En porcentajes)

	1950-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010
PEA rural	71	59	52	47
PEA urbana	29	41	48	53

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro A.III.3

Honduras: comportamiento de la formación bruta de capital fijo, 1951-2017

Tasa de crecimiento

	1951-1979	1980-1983	1984-1990	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2017
FBCF	9,13	-7,03	5,07	9,72	6,02	-35,39	4,22
Privada	7,92	-16,14	11,93	12,38	6,82	-38,63	4,65
Pública	15,52	4,55	-1,73	5,70	3,66	-15,03	4,49

	Participación en el PIB (en porcentajes)						
	1950-1979	1980-1983	1984-1990	1991-1999	2000-2008	2009	2010-2017
FBCF	14,71	18,25	15,84	23,03	25,25	20,05	20,94
Privada	10,79	9,57	8,96	15,30	20,86	16,43	18,20
Pública	3,93	8,68	6,88	7,73	4,39	3,62	2,74

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro A.III.4

Honduras: colonias agrícolas implementadas por el Estado hondureño, 1950 a 1960

Año	Colonia	Departamento	Extensión disponible (en hectáreas)	Lotes creados	Lotes distribuidos	Tamaño del lote (en hectáreas)	Superficie distribuida (en hectáreas)
1952	Catacamas	Olancho	4 027	126	37	20	740
1955	Col. El Aguán	Colon	500	49	49	10	490
1958	Lot. Ola	Choluteca	9 231	325	325	20	6 500
1959	Monjarás	Choluteca	1 720	172	172	10	1 720
1960	Lean-Jila	Atlántida	9 381	431	431	20	8 620
1960	Guaymas	Yoro	5 542	326	326	17	5 542
1960	Guaymitas	Yoro	1 188	54	54	22	1 188
1960	San Juan de Buena vista	Cortés	800	80	80	10	800
Totales			32 389	1 563	1 474		25 600

Fuente: Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOH), "Reforma Agraria, Agricultura y Medio Rural en Honduras: la agenda pendiente del sector campesino", Centro de Documentación de Información Agrícola (CEDIA), 1992.

Nota: Según el acuerdo gubernamental se entregó un lote por familia que no tuviera tierras cultivables.

Cuadro A.III.5
Honduras: participación en exportaciones totales de bienes, 1984-1990
 (En porcentajes)

Bien/año	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Banano	32,0	35,7	29,8	39,8	42,3	41,0	40,8
Café	23,3	24,2	37,4	25,6	22,8	22,2	20,6
Madera	4,8	4,5	3,7	4,4	3,5	2,8	1,8
Carne refrigerada	2,9	2,4	2,3	2,9	2,4	2,3	2,9
Azúcar	3,5	2,8	1,5	2,4	1,7	1,0	1,4
Zinc	4,4	3,9	3,1	2,0	3,5	7,1	5,3
Plata	2,1	1,7	1,5	1,0	1,2	0,9	0,5
Plomo	0,9	0,8	0,7	0,5	0,9	0,7	0,5
Tabaco	1,1	1,1	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3
Camarones	3,3	2,5	3,0	4,4	4,9	3,7	4,1
Langostas	6,8	5,4	5,2	7,4	3,5	3,5	3,4
Melones	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,8
Piñas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,4
Jabones y detergentes	0,8	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Otros productos no especificados	14,0	14,8	11,1	9,0	12,6	14,4	10,6
Maquila (valor agregado)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 Nota: n.d.= no disponible.

Cuadro A.III.6
Honduras: reformas estructurales, 1990-2016

Ley/reforma	Año	Contenido
Ley de ordenamiento estructural de la economía (Decreto 18-90)	Marzo de 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Desgravación arancelaria de un techo de 20% a un piso de 5% • Reforma del sistema tributaria y reducción del gasto público • Atención a sectores vulnerables mediante la creación del fondo Hondureño de Inversión Social
Ley de reestructuración de los mecanismos de ingresos y reducción del gasto del sector público, el fomento de la producción y la compensación social (Decreto 135-94)	Octubre de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al impuesto sobre ventas, renta e impuestos selectivos al consumo • Medidas de contención de gasto • Medidas de compensación social y de fomento a la producción
Ley de estímulo a la producción a la competitividad y apoyo al desarrollo humano (Decreto 131-98)	Abril de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la producción agropecuaria • Estímulo a la competitividad (reformas impuesto sobre renta, impuesto sobre banano, otros impuestos al comercio exterior, zonas libres) • Programas sociales, apoyo a pequeña y microempresa • Eficiencia de la administración pública
Ley de equilibrio financiero y protección social (Decreto 194-2002)	Mayo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al impuesto sobre ventas, impuestos de importación, impuestos selectivos al consumo, impuesto sobre la renta • Incentivos al turismo

Ley/reforma	Año	Contenido
Ley de equidad Tributaria (Decreto 51-2003)	Abril de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al impuesto sobre renta, activo neto, sobre ventas. • Generación de energía eléctrica • Control de gasto público
Ley de racionalización de las finanzas públicas (Decreto 219 – 2003)	Diciembre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Control de gasto público • Reforma al impuesto sobre renta y ventas
Ley de fortalecimiento de los ingresos equidad social y racionalización del gasto público (Decreto 17-2010)	Abril de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al impuesto sobre renta y ventas • Reforma administración tributaria • Control de gasto público • Límites de endeudamiento público
Ley de seguridad poblacional (Decreto 105 2011)	Julio 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de nuevos impuestos: transacciones financieras, telefonía móvil, comidas y bebidas, • Creación de fideicomiso para la administración de los ingresos obtenidos por nuevos impuestos
Ley de eficiencia en los ingresos y el gasto público (Decreto 113 2011)	Julio 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al impuesto sobre renta y ventas • Control de gasto público • Racionalización de exoneraciones • Recursos para programas sociales
Ley de ordenamiento de las finanzas públicas, control de las exoneraciones y medidas antievasión (Decreto Núm. 278-2013).	Diciembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Control de exoneraciones • Reforma impuesta a importación de petróleo, impuesto sobre la renta, impuesto sobre ventas • Contribuciones especiales para el fortalecimiento de la inclusión social • Control y racionalización del gasto público
Ley de responsabilidad fiscal (Decreto 25-2016)	Abril de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma a la gestión de deuda pública • Establece reglas fiscales de desempeño fiscal • Transparencia fiscal • Elaboración y presentación de un marco macrofiscal plurianual
Creación de nueva administración tributaria, Servicio de Administración de Rentas (SAR) (Decreto Ejecutivo PCM-084-2015)	Noviembre de 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituye a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) como nueva agencia de administración tributaria
Nuevo Código Tributario (Decreto Núm.170-2016)	Diciembre de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de renta universal a renta territorial • Nuevas regulaciones aduaneras • Reforma a precios de transferencia • Reformas para la amnistía tributaria-aduanera y regímenes especiales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del *Diario Oficial La Gaceta*, Honduras.

Capítulo IV

Nicaragua

Arturo Grigsby¹

Introducción

El desempeño global de la economía nicaragüense después de la Segunda Guerra Mundial ha estado condicionado por los conflictos armados y la inestabilidad social y política que Nicaragua ha vivido en su historia reciente. El balance de la economía nicaragüense durante este período (1950-2017) muestra resultados muy modestos al compararlos con la evolución de los otros países de la región centroamericana. El crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) per cápita durante el período posguerra ha sido débil y con grandes fluctuaciones. La tasa promedio de crecimiento fue menor al 1% anual y su valor absoluto en términos constantes a finales del período (2016) era equivalente al que ya se había alcanzado en la primera mitad de la década de 1960.

Cuadro IV.1
Centroamérica: comparativo de la evolución del PIB per-cápita, 1950, 1980 y 2016
(1.000 dólares per-cápita PPP a precios de 1990; 1950=100)

	1950	1980	2016
Costa Rica	100	269	792
Honduras	100	167	291
Guatemala	100	190	223
El Salvador	100	159	213
Nicaragua	100	137	164

Fuente: J. Bolt y otros, "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", Maddison Project Database, version 2018, 2018 [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/research>.

¹ Economista nicaragüense. Maestrías en estudios del desarrollo por el Institute of Development Studies (IDS), Universidad de Sussex, y en economía en San Francisco State University. Estudios de doctorado en economía por la Universidad de Oxford. Ha publicado diversos artículos y textos sobre políticas de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza, el impacto de la ayuda externa en el crecimiento económico y las finanzas públicas, los efectos estructurales de la globalización sobre la agricultura y el desarrollo rural, y la economía política de las reformas sociales y del conflicto armado de Nicaragua. Fundador e investigador asociado del Instituto Nitlapan de la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, Nicaragua. Fue profesor de la Universidad Centroamericana y de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en Lima, Perú. Coeditor de las revistas *Envío* de la UCA e *Intercambio* del sector social jesuita del Perú. Fundador y Vicepresidente del Fondo de Desarrollo Local de Nicaragua y asesor de la red de centros sociales jesuitas del Perú. En los años ochenta fue Director de Política Agropecuaria en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA).

La inversión creció a un ritmo promedio del 7,8% por año, muy por arriba del crecimiento promedio del PIB del 3,2% al año. La diferencia significativa entre ambas tasas se explica en parte por la fuerte inversión en construcción de infraestructura y de vivienda urbana, muy intensiva en capital, durante algunas fases de la historia reciente del país. Uno de los ejemplos sobresalientes fue la fase de reconstrucción de Managua, destruida por el terremoto de 1972. Según estimaciones del Banco Mundial, el terremoto destruyó el 10% del *stock* de capital físico del país. Otro caso similar fue la fase de reconstrucción de la infraestructura de amplias regiones del país después del paso destructivo del huracán Mitch en 1998.

Asimismo, el gobierno revolucionario de los años ochenta dedicó recursos relativamente cuantiosos para la construcción de infraestructura militar y de proyectos agroindustriales que nunca se pudieron concluir, así como para la reconstrucción de la infraestructura dañada durante los conflictos armados que vivió el país durante ese período. Sin embargo, pese a la tasa de crecimiento relativamente alta de la inversión, la productividad de la economía permaneció relativamente estancada, mientras se expandió aceleradamente el sector informal de la economía. La tasa promedio del crecimiento de la productividad (producto interno bruto/población económicamente activa, PIB/PEA) fue cercana al 0% anual durante el período 1950-2017. Al final del período, casi la mitad de los trabajadores nicaragüenses activos estaban subempleados.

La evolución de la economía nicaragüense en la posguerra se puede dividir en tres ciclos de largo plazo en los que se implementan diversas estrategias o modelos de desarrollo: i) la fuerte expansión económica y el surgimiento del modelo híbrido de desarrollo (1950-1977); ii) los conflictos armados, el modelo de satisfacción de las necesidades básicas de la población y la recesión económica profunda (1977-1993), y iii) el modelo neoliberal y el largo camino de la reconstrucción posconflicto, (1994-2017).

Cuadro IV.2
Nicaragua: ciclos económicos de largo plazo
(En tasas de crecimiento)

	1951-1977	1978-1993	1994-2008	2009	2010-2017
Producto interno bruto (PIB)	6,0	-2,7	4,2	-3,3	5,2
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	11,2	3,2	7,1	-24,6	10,6
Productividad (PIB/PEA)	2,6	-6,3	1,0	-6,5	3,5
Productividad laboral agregada	n.d.	-3,8	0,1	-5,2	2,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

1. El modelo de desarrollo híbrido y la expansión económica, 1950-1977

El primer ciclo se caracterizó por la emergencia de un modelo híbrido de desarrollo que combinó la diversificación y la modernización agroexportadora con el desarrollo incipiente de la industrialización por sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano. Nicaragua tuvo un ritmo promedio de crecimiento rápido (6% anual) durante un poco más de un cuarto de siglo, acompañado por un aumento considerable de la acumulación de capital y cambios significativos en la productividad del trabajo (véase el cuadro IV.2). La renovación de la estructura exportadora fue estimulada por la recuperación posguerra de la demanda global de productos primarios y logró sacar al país del largo período de estancamiento económico que atravesó durante la primera mitad del siglo XX. El desarrollo acelerado del cultivo y la exportación del algodón fue el símbolo más importante del crecimiento y de la transformación del sector agroexportador tradicional. El auge algodonero generó la mecanización extensa de la agricultura y el uso intensivo de fertilizantes e insecticidas. También desencadenó el desarrollo de la industria textil y de aceites vegetales.

Sin embargo, el carácter monocultivista y el uso indiscriminado de insecticidas de la producción de algodón causó daños ambientales profundos en el ecosistema de las planicies de la costa del Pacífico y en la salud de los trabajadores agrícolas. El incremento continuo de sus costos de producción debido a la aplicación cada vez más intensa de insecticidas lo hizo cada vez menos rentable. Asimismo, su expansión fue a costa de la expropiación y desalojo de centenares de familias campesinas que migraron a otras zonas y ciudades del país. Por otro lado, la apertura del Mercado Común Centroamericano y los incentivos fiscales para las industrias de integración promovieron la transformación y diversificación del sector industrial, aunque la evolución del comercio intrarregional de productos manufacturados fue adversa para Nicaragua. Las ramas industriales que se beneficiaron más fueron las de alimentos, bebidas, textiles, químicos y productos metálicos. El peso del sector industrial en la estructura productiva del país prácticamente se duplicó al pasar del 10,1% en 1950 al 21,8% en 1977.

El Estado apoyó directamente el proceso de diversificación productiva y el cambio tecnológico mediante la creación de instituciones y programas especializados en el fomento de la agricultura moderna y de la industrialización. Además, el programa de inversión pública, financiado con préstamos concesionales de la banca multilateral, logró mejorar y ampliar la infraestructura vial y de la capacidad de generación y distribución de la energía eléctrica. La bonanza de las exportaciones tradicionales (algodón, café, carne y azúcar) en los años setenta estuvo vinculada al sobrecalentamiento de la economía global y fue suficiente para compensar el primer *shock* petrolero y evitar el deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, el alza en los costos de las importaciones afectó significativamente al sector industrial por su fuerte dependencia de insumos y bienes de capital importados. Y las exportaciones de productos industriales también disminuyeron por el resquebrajamiento del Mercado Común Centroamericano causado por el retiro de Honduras en 1970.

Por otro lado, la reconstrucción de la capital del país, Managua, destruida por un terremoto en 1972, generó el auge de la industria de la construcción y un incremento considerable del gasto público. El promedio del déficit fiscal subió al -5,8% del PIB de 1974 a 1977 y se financió con endeudamiento externo con la banca comercial internacional. Asimismo, el creciente descontento popular con el régimen de Somoza causó incertidumbre en el sector empresarial y la fuga de capitales hacia el exterior, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica.

2. Los conflictos armados y el colapso económico, 1978-1993

El segundo ciclo de largo plazo (1978-1993) tiene como rasgo predominante la recesión económica causada por los conflictos armados que vivió Nicaragua durante ese período, por el contexto económico internacional adverso para los países en desarrollo y por la falta de consistencia de la política macroeconómica. La guerra civil que condujo al derrocamiento de la dictadura de Somoza (1978-79) tuvo entre sus consecuencias una caída acumulada del 37% del PIB. El gobierno revolucionario que tomó el poder en 1979 intentó reactivar la economía y embarcarse simultáneamente en una profunda transformación social y económica de la nación.

La intervención del Estado en la economía se amplió considerablemente al nacionalizarse la banca, el comercio exterior e interior y los recursos naturales. Se organizaron corporaciones estatales para administrar las fábricas y empresas agrícolas y comerciales confiscadas al expresidente Somoza y sus allegados. En consecuencia, la participación del Estado en la economía se incrementó del 15% del PIB en 1978 al 37% del PIB en 1980. Los cambios en el rol del Estado en la economía fueron acompañados por una nueva estrategia de desarrollo del país. Su objetivo principal era lograr de manera simultánea la modernización de la economía y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Su implementación se financió con los

recursos de la cooperación internacional para la reconstrucción del país y con una mayor carga impositiva para los sectores de mediano y alto ingreso.

Sin embargo, después de un breve período de reactivación económica y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población (1980-1983), estas transformaciones se encontraron con la resistencia armada de crecientes sectores rurales apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos. Los desequilibrios macroeconómicos se agudizaron por el impacto del conflicto armado (1982-1990), el deterioro sustancial de los términos de intercambio comercial y el embargo comercial y financiero de los Estados Unidos (1985-1990). El gobierno revolucionario respondió con varios paquetes de políticas de ajuste, pero su aplicación fue inconsistente y no tuvieron apoyo financiero externo. Se profundizó la depresión económica que se había iniciado en 1984 y la hiperinflación alcanzó el 13.000% en 1990. El ingreso per cápita de Nicaragua descendió tanto que cuando el conflicto armado finalizó (1990), era equivalente al ingreso per cápita promedio alcanzado en la década de 1940.

La derrota electoral del gobierno revolucionario y la firma del Acuerdo de Paz (1990) abrieron el camino para la estabilización económica. Las políticas de estabilización respaldadas por una ayuda externa excepcional controlaron la hiperinflación a través del uso de la tasa de cambio como ancla nominal para quebrar las expectativas inflacionarias y de la fuerte reducción del gasto público y del crédito bancario. El monto excepcional de ayuda externa equivalió al 69% del PIB en 1991 y al 35% del PIB en 1992. La estrategia antinflacionaria incluyó una devaluación del 400% seguida de una tasa de cambio fija durante los dos primeros años del programa. Esto se combinó con controles de precios y salarios, respaldados por una masiva importación de bienes de consumo básico que se canalizaron a través de la todavía estatal cadena de supermercados. La tasa de inflación se redujo drásticamente del 13.590 en 1990 al 3,5% en 1992 y el gasto militar se redujo a menos de la mitad.

3. El largo camino de la recuperación económica posconflicto, 1994-2017

El cambio de gobierno también significó el abandono de la estrategia de modernización productiva y satisfacción de las necesidades humanas y la adopción de las políticas del Consenso de Washington. Las transformaciones incluyeron la reducción del ámbito de intervención del Estado en la economía y el tamaño del sector público, la liberalización del comercio, la reforma del sector financiero y la privatización de las empresas estatales. Sin embargo, el gobierno y las instituciones multilaterales subestimaron las consecuencias políticas y sociales de la implementación simultánea de las políticas de estabilización y de ajuste estructural. El impacto recesivo de estas políticas y los conflictos sobre la privatización de las empresas estatales exacerbaron las tensiones políticas. Miles de soldados, quienes se alzaron contra la revolución y exempleados públicos no podían encontrar oportunidades de empleo en la deprimida economía posconflicto. El diálogo y la negociación entre el gobierno y las diferentes fuerzas sociales redujeron la inestabilidad política y facilitaron la recuperación.

El establecimiento de un nuevo marco de política macroeconómica, apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), redujo la incertidumbre económica heredada del conflicto armado. La piedra angular del nuevo marco macroeconómico fue la introducción de una política del tipo de cambio deslizante para limitar la inflación y evitar la apreciación de la moneda nacional. Aunque esta política contribuyó a la estabilización financiera, también fomentó la dolarización de la economía. El acceso de Nicaragua al financiamiento multilateral también fue restablecido y el gobierno obtuvo inicialmente el alivio de su deuda con la banca comercial internacional (1995) y con algunos acreedores bilaterales. Posteriormente, Nicaragua recibió una reducción sustancial de su deuda externa al acceder a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y a la Iniciativa del Alivio de la Deuda Multilateral (2004). El saldo de la deuda externa pasó de equivaler al 706% del PIB en 1990 al 42% del PIB en 2008.

Asimismo, Nicaragua suscribió, junto con el resto de los países centroamericanos y la República Dominicana, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, 2004). El acuerdo ha estimulado mayores flujos de inversión extranjera, particularmente porque Nicaragua tiene algunas ventajas comparativas con relación a sus vecinos centroamericanos. Su situación macroeconómica es relativamente estable, el costo de la mano de obra es el más barato de la región, hay abundancia de tierras para el desarrollo urbano y agrícola, y bajos niveles de delincuencia y criminalidad.

El ciclo de recuperación económica posconflicto puede dividirse en dos etapas: i) la implantación del modelo neoliberal y ii) el auge de la inversión extranjera y la maquila. Durante la primera fase, el crecimiento económico estuvo basado en la expansión de la agricultura, la construcción y el comercio. La agricultura fue el sector con mayor crecimiento real de su valor agregado bruto. La agricultura de exportación fue favorecida por el mejoramiento de los términos de intercambio mientras que la producción de alimentos se recuperó porque se reabrió la frontera agrícola y se reestablecieron las redes de comercio rural. La construcción y el comercio se beneficiaron de los flujos crecientes de remesas familiares y la relativamente abundante ayuda externa, particularmente después del paso destructivo del huracán Mitch (1998).

En cambio, en la segunda fase fueron los sectores industriales y de servicios los que tuvieron el mayor crecimiento en su valor agregado bruto gracias al incremento de los flujos de inversión extranjera directa. El flujo de inversión extranjera equivalió en promedio al 6,2% del PIB, ocupando el segundo lugar en la región después de Panamá. La maquila industrial durante este período llegó a representar en promedio el 42% de las exportaciones y el 12,5% del PIB. No obstante, la contribución al crecimiento económico de las exportaciones netas ha sido negativa porque el ritmo de crecimiento de las importaciones ha sido aún mayor. El promedio del déficit comercial ha sido del 22,5%, mientras que el déficit de cuenta corriente fue del 9,7%. Estos déficits han sido financiados por el incremento sostenido de las remesas (12,1% del PIB), los flujos de inversión extranjera y la ayuda externa.

A. La expansión económica y el surgimiento del modelo híbrido de desarrollo, 1950-1977

La emergencia del modelo híbrido de desarrollo sacó a Nicaragua del largo estancamiento económico de la primera mitad del siglo XX. El proceso inicial de diversificación y modernización agroexportadora de la década de 1950 fue seguido por el desarrollo incipiente de la industrialización por sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano. Nicaragua tuvo un ritmo promedio de crecimiento rápido (6% anual) durante poco más de un cuarto de siglo, acompañado por un aumento considerable de la acumulación de capital y de cambios significativos en la productividad del trabajo. Las transformaciones estructurales en la composición sectorial del PIB y del empleo mostraron una clara tendencia hacia la relativa disminución del peso del sector agrícola. La participación del sector agrícola en la estructura productiva disminuyó en 15,8% del PIB, mientras que el peso de la industria aumentó en 7,7% del PIB y el sector servicios incrementó su participación en 8,1% del PIB.

Sin embargo, el aumento de la participación del sector industrial en la composición sectorial del PIB no fue acompañada por un incremento de su participación en la distribución del empleo. Fue el sector servicios el que prácticamente absorbió la transferencia de trabajadores rurales al aumentar su participación en la composición del empleo en 20,2% mientras que el sector agrícola disminuyó en 20%. El nivel educativo formal de los trabajadores rurales era muy bajo y los que emigraron a la ciudad tuvieron que buscar empleo en el sector

informal. Según el censo de 1971, aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo tenían menos de tres años de educación formal y solamente el 6% tenía educación secundaria o de nivel superior (Banco Mundial, 1973).

Cuadro IV.3
Nicaragua: principales indicadores del modelo híbrido de desarrollo, 1950-1977
(En tasas promedio de crecimiento)

	1950-1977
Producto interno bruto (PIB)	6,0
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	11,2
Productividad (PIB/PEA)	2,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Cuadro IV.4
Nicaragua: evolución de la composición sectorial del PIB y del empleo, 1950-1977
(En porcentajes del PIB y de la PEA)

	1950		1960		1970		1977	
	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA
Agricultura	45,8	67,9	36,9	50,4	24,1	53,4	22,6	47,9
Industria	14,5	14,8	18,2	14,4	28,0	15,4	30,8	14,6
-Manufactura	(10,2)	10,9	(12,3)	9,8	(20,9)	11,2	(21,8)	9,6
Servicios	39,7	17,3	44,9	35,2	47,9	31,2	46,6	37,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales y de Banco Mundial, "Long-term economic growth and prospects of Nicaragua", *Report*, N° 197a-NI, Washington, D.C., 1973 y "Memorandum on Nicaragua recent economic development and prospects", *Report*, N° 2061 NI, Washington, D.C., 1978.

El ciclo prolongado de crecimiento económico de Nicaragua (1950-1977) puede dividirse en tres fases: i) el establecimiento de las bases para la diversificación y modernización de la agroexportación (1950-1959); ii) la emergencia del modelo híbrido de modernización agroexportadora e industrialización por sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano (1960-1969); y iii) el estancamiento del modelo híbrido de crecimiento económico (1970-1977) (véase el cuadro IV.5). El patrón de crecimiento económico estuvo apoyado por políticas monetarias y fiscales que mantuvieron la estabilidad financiera durante la mayor parte del ciclo. El manejo macroeconómico del gobierno estaba basado en la estricta aplicación del llamado enfoque de la balanza de pagos del FMI. La moneda nacional estaba vinculada al dólar a una tasa de cambio fija y la demanda de importaciones estaba restringida automáticamente por el ingreso de las divisas generadas por las exportaciones.

Cuadro IV.5
Nicaragua: las fases del modelo híbrido de desarrollo: indicadores de crecimiento promedio, 1951-1977
(En porcentajes)

Período	PIB	PIB per cápita	IFB	Productividad (PIB/PEA)	IPC
1951-1959	5,8	2,6	11,9	2,5	n.d.
1960-1969	7,0	3,3	10,8	4,7	n.d.
1970-1977	5,1	1,9	10,8	0,4	12,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

El balance fiscal estuvo bajo un control estricto durante las dos primeras fases del ciclo (1950-1959 y 1960-1969). El presupuesto del gobierno central no excedía generalmente el 12% del PIB y estaba mayormente financiado por impuestos indirectos. Sin embargo, la disciplina fiscal se deterioró marcadamente en la última fase del ciclo debido a los gastos extraordinarios de la reconstrucción de Managua y el gobierno financió el déficit fiscal mediante endeudamiento externo con la banca comercial internacional. El gasto público en educación y salud equivalía al 4% del PIB en 1970 y los indicadores de desempeño social estaban por debajo del promedio de los países en desarrollo de ingreso similar (Banco Mundial, 1993). La proporción de la población bajo la línea de pobreza era del 61,5% y en situación de extrema pobreza estaba el 34,7% de la población hacia finales de la década de 1970, según estimaciones de la CEPAL (1984).

Cuadro IV.6
Nicaragua: evolución de los indicadores del gobierno central, 1955-1975
(En porcentajes del PIB)

	1955	1960	1965	1970	1975
Tributación	10,8	9,4	10,2	9,4	10,6
Gastos del gobierno central	12,4	11,1	10,2	11,8	19,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, N° 22, México, D.F., 1984.

1. Las bases de la modernización del modelo exportador, 1950-1959

El proceso de modernización de la agroexportación fue estimulado por la recuperación posguerra de la demanda global de productos primarios y la disponibilidad de tierras agrícolas. La capacidad de producción agrícola del país estaba subutilizada después del largo período de estancamiento económico experimentado durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XX. Y la disponibilidad de tierras cultivables de Nicaragua era de 0,56 hectáreas (ha) por habitante en 1961, cifra muy superior al promedio de la región centroamericana que era de 0,36 (Banco Mundial, 2021).

a) El prolongado letargo económico de la primera mitad del siglo XX

El estancamiento económico del país estuvo vinculado a la prolongada crisis del modelo exportador tradicional. El modelo había estado basado en la exportación de café desde finales del siglo XIX y, en la década de 1920, la compañía estadounidense Standard Fruit había establecido plantaciones de banano en la Costa Caribe para su exportación al mercado de los Estados Unidos. Otras compañías norteamericanas (UFCO, Cuyamel Fruit and Atlantic Co., entre otras) también establecieron plantaciones en Nicaragua, aunque la producción de banano nunca tuvo los niveles alcanzados en otros países centroamericanos (Bulmer-Thomas, 1987).

La inestabilidad política y los conflictos armados que vivió Nicaragua a principios del siglo XX tuvieron un efecto desastroso en las finanzas públicas y en el desarrollo del país. El Estado nicaragüense se endeudó fuertemente cuando el entonces presidente Zelaya tuvo que enfrentar una insurrección apoyada por los Estados Unidos que culminó en su derrocamiento (1909). Zelaya fue derrocado por intentar negociar la construcción de un canal interoceánico alternativo al que los Estados Unidos estaba construyendo en Panamá. Durante la primera intervención militar norteamericana, las aduanas y el Banco Nacional pasaron a ser administradas por un consorcio de bancos de Nueva York en 1912 y volvieron a estar bajo control nicaragüense hasta en 1924. Asimismo, la guerra del general Sandino contra la segunda ocupación militar de los Estados Unidos (1926-1933) triplicó la deuda pública y tuvo que pagarse durante las siguientes décadas (Belli, 1975). La lucha armada de Sandino incluyó ataques a las instalaciones de las compañías bananeras, mineras y madereras que eran propiedad norteamericana.

Las exportaciones de café y de bananos se desplomaron durante la depresión económica global de los años treinta y los ingresos por exportaciones agrícolas se habían reducido a la mitad a mediados de la década de 1940. Las fincas de café estaban deterioradas por la falta de inversión en su mantenimiento, mientras que las plantaciones de banano habían sido muy afectadas por plagas. Y la producción agrícola de alimentos para el mercado interno crecía solamente para lograr la subsistencia de la población. Asimismo, la red de comunicación vial y de transporte era tan reducida como lo había sido décadas atrás (Belli, 1975). El valor de la exportación de oro fue el único que aumentó durante este período por el alza de sus precios internacionales. Llegó a representar el 56% del valor total de las exportaciones del país en los años cuarenta. No obstante, la actividad minera funcionaba como un enclave de compañías norteamericanas que tenía muy pocas vinculaciones con la economía nacional. Igual sucedía con las compañías bananeras y madereras de propiedad norteamericana.

b) El dinamismo exportador de los años cincuenta

La diversificación de la estructura exportadora después de la Segunda Guerra Mundial le imprimió un nuevo dinamismo a la economía del país. El Estado nicaragüense desempeñó un papel clave en el proceso de renovación del modelo exportador a través de la banca estatal de desarrollo y del programa de inversión pública de infraestructura vial y de energía eléctrica. El Banco Nacional de Nicaragua (BNN) se reorientó hacia el crédito agrícola y se creó el Instituto de Fomento Nacional (INFONAC), con el propósito de promover la diversificación de la estructura productiva del país. El programa de inversión pública, financiado con préstamos concesionales de la banca multilateral, logró el mejoramiento y la ampliación sustancial de la infraestructura vial y de la capacidad de generación y distribución de energía eléctrica. La red vial se amplió de 3.590 km en 1955 a 11.420 km en 1970 y la capacidad de generación eléctrica se incrementó de 28 MW a 169 MW en 1970. Asimismo, se invirtió en duplicar la capacidad de manejo de carga de puerto Corinto, el más importante del país (Banco Mundial, 1968 y 1973).

Cuadro IV.7
Nicaragua: evolución y tendencias del valor de las exportaciones, 1950-1977
(En millones de dólares)

	1950	1960	1970	1977
Agrícola y pesca	25,5	49,1	123,6	447,9
Café	17,3	19,2	32,1	198,8
Algodón	1,8	14,7	34,2	150,6
Azúcar	0,7	3,4	9,8	27,8
Carne	0	3,0	26,6	38,6
Mariscos	0	0,2	5,9	22,0
Otras	5,7	8,6	15,0	10,1
Minería	8,2	9,0	8,0	28,1
Manufactura	1,7	3,9	42,4	160,2
Totales	35,4	63,9	177,8	636,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales y Banco Mundial, "Long-term economic growth and prospects of Nicaragua", Report, N° 197a-NI, Washington, D.C., 1973.

El desarrollo acelerado del cultivo y la exportación del algodón fue el símbolo más importante del crecimiento y de la transformación del sector agroexportador. El ingreso por exportación del algodón era prácticamente insignificante antes de 1950 y en solo cinco años su producción se multiplicó por doce y se convirtió en el primer producto de exportación del país, desplazando al café y al oro, las principales fuentes de ingreso de divisas desde el siglo XIX. La rápida expansión inicial del algodón se basó en la disponibilidad de tierras ociosas

o en ganadería extensiva y en una política de crédito amplia del Banco Nacional (BNN) que financiaba una proporción muy alta de los costos de producción. Además, el BNN proveía crédito para el establecimiento de desmotadoras, se encargaba de organizar la exportación del algodón y la importación de los insumos y de la maquinaria agrícola. El auge algodoneró generó la mecanización extensa de la agricultura y el uso intensivo de fertilizantes e insecticidas. También desencadenó el desarrollo de la industria textil y de aceites vegetales.

Sin embargo, el carácter monocultivista y el uso indiscriminado de insecticidas de la producción de algodón causó daños ambientales profundos en el ecosistema de las planicies de la costa del Pacífico y en la salud de los trabajadores agrícolas. El incremento continuo de sus costos de producción debido a la aplicación cada vez más intensa de insecticidas lo hizo cada vez menos rentable. Asimismo, la ampliación cada vez mayor del área cultivada de algodón fue a costa de la expropiación y desalojo de cientos de familias campesinas. La modernización de la estructura productiva también incluyó a otros dos productos tradicionales, la carne y el azúcar. La ganadería era desde el período colonial una actividad económica importante, aunque su comercialización externa se realizaba principalmente a través de la venta de ganado en pie en el mercado centroamericano.

El Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) desarrolló un programa de mejoramiento genético y cambio tecnológico de la ganadería con los productores más grandes del país. También invirtió en el establecimiento del primer matadero industrial de ganado (1958), para aprovechar la tendencia alcista de los precios internacionales de la carne e iniciar la exportación de carne congelada. Poco tiempo después se abrió la primera ruta de transporte terrestre de furgones refrigerados de Centroamérica hacia los Estados Unidos (1960) y las exportaciones de carne crecieron sostenidamente en las siguientes décadas (véase el cuadro IV.7). La industria azucarera ya exportaba sus excedentes desde principios del siglo XX, pero fue la perspectiva de precios estables bajo el nuevo Acuerdo Internacional del Azúcar (1953) lo que estimuló su modernización. Las exportaciones de azúcar se triplicaron en el período 1950-1959 y en la década siguiente se expandieron a un ritmo mayor porque los Estados Unidos reasignaron parte de la cuota azucarera de Cuba a Nicaragua.

El proceso de modernización de la economía también incluyó la aprobación de leyes e incentivos fiscales para promover la industria manufacturera (1955). Nicaragua suscribió la propuesta de reforma arancelaria promovida por la CEPAL para proteger y estimular la industria nacional de los países centroamericanos. Los incentivos fiscales favorecían tanto la inversión en las actividades ya existentes como en nuevos emprendimientos industriales, aunque su impacto inicial en el desempeño del sector manufacturero fue limitado. La participación de este sector pasó del 10,2% en 1950 al 12% del PIB en 1959. La renovación del modelo exportador inició un largo período de crecimiento económico sin precedentes en la historia del país. La tasa anual promedio de crecimiento del PIB durante la década de 1950 fue del 5,7% mientras que el PIB per cápita aumentaba a un ritmo del 2,4% por año. Sin embargo, la caída de los precios internacionales de los productos de exportación a finales de la década de 1950 puso en evidencia los límites del renovado modelo de exportación de productos primarios. La crisis de la balanza de pagos y la inestabilidad política generada por el asesinato del presidente Somoza forzó al gobierno a negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para fortalecer sus reservas internacionales a cambio de medidas de austeridad fiscal y contracción monetaria.

2. La emergencia del modelo híbrido de desarrollo, 1960-1969

El mejoramiento y la relativa estabilidad de los términos de intercambio comercial durante la década de 1960 y la puesta en marcha del proceso de integración económica regional, propiciaron el surgimiento en Centroamérica del modelo híbrido (o aditivo) de desarrollo basado

en la modernización agroexportadora y la industrialización por sustitución de importaciones. La emergencia del modelo híbrido dinamizó el crecimiento económico de Nicaragua, la inversión y la productividad. Las tasas de crecimiento del PIB (7%), del PIB per cápita (3,3%) y de la productividad de la fuerza de trabajo (4,7%) fueron las más altas del ciclo 1950-1977.

El crecimiento continuo de las exportaciones de productos primarios y de los flujos de ayuda externa creó condiciones favorables para la expansión del comercio intrarregional y el financiamiento del desarrollo industrial, así como para el fortalecimiento de la institucionalidad del proceso de integración económica. La ayuda externa de los Estados Unidos a Centroamérica se incrementó notablemente en el marco de la Alianza para el Progreso, apoyando a las instituciones regionales de la integración económica y financiando proyectos de reforma agraria, infraestructura vial, educación, salud y acceso a energía eléctrica y agua potable. El monto promedio de la ayuda estadounidense a Nicaragua durante este período fue equivalente al 12% del valor de sus exportaciones anuales.

Cuadro IV.8
Nicaragua: crecimiento promedio de las exportaciones e importaciones por fases, 1951-1977
(En porcentajes)

Períodos	Exportaciones	Importaciones
1951-1959	7,2	10,2
1960-1969	6,6	12,3
1970-1977	7,7	14,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

Las principales exportaciones del país se expandieron a pesar de enfrentar nuevas restricciones comerciales. El café, la carne y el azúcar pasaron a estar sujetos a sistemas de fijación de cuotas. Nicaragua suscribió el Convenio Internacional del Café (1963) y, por consiguiente, el volumen y el valor de su exportación dependieron de la cuota asignada anualmente por la Organización Mundial del Café. Asimismo, la carne de res y el azúcar dependieron de las cuotas asignadas unilateralmente por los Estados Unidos, aunque se expandieron rápidamente. Las exportaciones de carne de res se iniciaron en 1960 y su volumen creció a una tasa promedio del 60% anual, mientras que las exportaciones de azúcar crecieron a un ritmo del 12% anual, estimuladas por la reasignación de una parte de la cuota de Cuba. En cambio, el algodón continuó exportándose sin restricciones y se benefició del alza y de la relativa estabilidad de sus precios internacionales.

La expansión sostenida de la agroexportación agudizó los conflictos agrarios y amplió significativamente el área dedicada a la explotación agropecuaria, en detrimento de la superficie de bosques del país. El acelerado crecimiento demográfico también contribuyó a una presión social mayor sobre las tierras disponibles. El gobierno creó el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) (1963) con el propósito de aliviar los conflictos agrarios mediante una redistribución limitada de tierras. Sin embargo, el sector agroexportador se opuso a esta política y forzó al IAN a abandonar el tímido intento de reforma agraria y optar por proyectos de colonización agrícola en la región del Caribe Sur.

La evolución de la estructura de tenencia de la tierra muestra la persistencia de una distribución extremadamente desigual de la tierra, así como un crecimiento impresionante del área en fincas. El censo agropecuario de 1971 mostraba que el 5,6% de los propietarios controlaba el 55,5% del área en fincas. Asimismo, el crecimiento del área total bajo explotación agropecuaria fue del 109,1% en el período 1952-1971 (Baumeister y Fernández, 2004) (véase el cuadro IV.9). El crecimiento del sector agroexportador y la transformación del sector industrial

manufacturero también estuvieron fuertemente apoyados por las políticas de crédito y monetaria. Además del apoyo de la banca estatal (INFONAC y Banco Nacional), se adoptaron medidas para orientar el crédito de la banca privada a los sectores productivos. Las medidas incluyeron límites de financiamiento y tasas de interés controladas para sectores específicos, así como redescuentos del Banco Central (Medal, 1993).

Cuadro IV.9
Nicaragua: evolución de los principales estratos de tenencia de la tierra, 1952-1971
(En porcentajes de explotaciones y de área en fincas, superficie en manzanas)

Estrato	1952		1963		1971	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área
1-10	34,8	2,3	50,8	3,5	44,2	2,9
10-50	37,4	12,8	27,4	11,2	31,4	13,3
50-200	22,3	2,8	16,9	26,5	18,7	28,4
200-500	3,6	15,0	3,5	17,6	3,7	21,0
Más de 500	1,6	41,9	1,5	41,2	1,9	34,5
Total	100	100	100	100	100	100
	51 581	3 388 789	102 201	5 461 162	104 063	7 086 308

Fuente: E. Baumeister y E. Fernández, *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001*, Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2004, sobre la base de datos de la Encuesta Agropecuaria 1952, el Censo Agropecuario de 1963 y el Censo Agropecuario de 1971.

El sector manufacturero nicaragüense se modernizó aprovechando la apertura del mercado regional y los incentivos fiscales al desarrollo industrial. La política centroamericana de industrialización por sustitución de importaciones se basaba en tres instrumentos: la creación de la zona de libre comercio, el arancel externo común y los incentivos fiscales otorgados a las industrias de integración. Nicaragua logró expandir y diversificar su sector industrial en el marco del proceso integracionista. Las ramas industriales que se beneficiaron más fueron las de alimentos, bebidas, textiles, químicos y productos metálicos. El valor de la producción industrial se triplicó durante la década y su participación en la estructura productiva del país se incrementó del 12,1% del PIB en 1960 al 21,7% del PIB en 1969.

La banca estatal de desarrollo desempeñó un rol clave en la promoción y el financiamiento del desarrollo industrial. La estrategia del gobierno fue apoyar inversiones conjuntas con socios externos en ramas industriales de bienes intermedios porque había menos competencia y más oportunidades en comparación con las industrias de bienes de consumo que en Guatemala, El Salvador y Costa Rica tenían ventajas iniciales por su mayor nivel de desarrollo industrial. La estrategia de fomento industrial priorizó el desarrollo del complejo de productos químicos. El Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) realizó inversiones conjuntas con socios extranjeros en plantas industriales para la producción de soda cáustica, insecticidas, PVC y sal. La planta de soda cáustica era una inversión conjunta con la firma norteamericana Pennwalt. Fue una de las tres plantas designadas en la región como industrias de integración. Esta designación incluía el monopolio del mercado regional sujeto a la regulación de la calidad y precio del producto (CEPAL, 1965; Banco Mundial, 1973).

La política industrial también buscó cómo consolidar esta ventaja comparativa regional de Nicaragua mediante una mayor integración del complejo de los productos químicos. El INFONAC ejecutó una inversión conjunta con socios japoneses y nicaragüenses en plantas industriales de PVC y sal. Además, la producción de soda cáustica tuvo una vinculación directa con la agricultura de exportación. El principal subproducto de la soda cáustica, el cloro, era usado ampliamente en la fabricación de insecticidas para el cultivo del algodón.

Cuadro IV.10
Nicaragua: evolución de la producción industrial, 1960-1977
(En millones de córdobas de 1958)

Rama industrial	1960	1970	1977
Alimentos	427,3	1 128,7	1 571,3
Bebidas	49,5	134,7	285,7
Tabaco	38,7	62,7	106,8
Textiles	43,0	119,4	177,5
Calzado y vestuario	57,7	109,9	98,3
Madera	36,8	68,2	124,1
Muebles y accesorios	6,0	20,9	27,3
Papel	3,0	33,0	85,3
Industria gráfica e imprentas	15,8	49,1	61,0
Cuero y sus derivados	12,8	29,0	23,1
Productos de caucho	2,4	9,2	10,9
Químicos	65,0	282,0	548,7
Derivados del petróleo	0	84,6	153,0
Productos minerales no-metálicos	20,9	85,2	174,0
Productos metálicos	14,2	134,9	166,7
Maquinaria eléctrica y no eléctrica	1,1	30,8	73,5
Equipo de transporte	0,3	5,1	10,7
Otra industria	4,8	67,7	91,3
Totales	799,3	2 455,1	3 789,2

Fuente: C. Brundenius, "Industrial development and strategies in revolutionary Nicaragua", *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XIV, 1985 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, *Revista de la CEPAL*, N° 22 México, D.F., 1984.

Otro aspecto fundamental de la política industrial fue el fomento y financiamiento de nuevas plantas agroindustriales. El INFONAC, en sociedad con la firma suiza Nestlé, invirtió en el establecimiento de una planta procesadora de leche en polvo orientada al mercado regional. También hubo inversiones conjuntas con socios nicaragüenses y extranjeros en plantas de leche pasteurizada, tabaco habano, maderas industriales, mariscos y en la producción industrial de derivados de la semilla de algodón. A finales de la década de 1960, el sector agropecuario abastecía cerca de un tercio de las materias primas del sector manufacturero. Sin embargo, la evolución del comercio intrarregional fue adversa para Nicaragua. El país registró déficits anuales consecutivos durante toda la década de 1960 en su intercambio comercial con los otros países centroamericanos. Esta dinámica comercial desfavorable tuvo sus raíces tanto en las características del sector industrial nicaragüense como en la naturaleza del proceso integracionista centroamericano (CEPAL, 1984).

El nivel de desarrollo del sector industrial nicaragüense previo a la formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) era menor con relación al de los otros países de la región, excepto al de Honduras. Alrededor del 85% de los establecimientos industriales del país eran de carácter artesanal y había un reducido número de fábricas (1,7% del total) que producían entre el 65% y el 70% de la producción industrial y generaban la tercera parte del empleo (CEPAL, 1965). No obstante, el Tratado General de Integración de Centroamérica estableció una zona de libre comercio y un arancel común, pero no incluyó políticas de tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo de la región. Y este fue un factor clave para que el proceso de integración centroamericano se estancara y Honduras abandonara definitivamente el MCCA en 1970.

3. El auge exportador y el estancamiento de la industrialización, 1970-1977

El desempeño de la economía nicaragüense en los años setenta estuvo influenciado por el sobrecalentamiento de la economía global y el sustancial incremento de los precios del petróleo. El alza en los costos de las importaciones afectó significativamente al sector industrial por su fuerte dependencia de insumos y bienes de capital importados. No obstante, el país se benefició de la bonanza de los precios internacionales de sus principales exportaciones, particularmente del café. Los términos netos del intercambio comercial externo durante este período no se deterioraron, a pesar del efecto negativo que tuvo el primer *shock* petrolero en 1973.

El alza de los precios internacionales de las exportaciones tradicionales (algodón, café, carne y azúcar) estuvo vinculada al sobrecalentamiento de la economía global y a los cambios en el funcionamiento de los mercados internacionales. El sistema de cuotas de exportación que administraba la Organización Internacional del Café se suspendió a raíz de la severa helada que afectó al Brasil, principal productor mundial. Asimismo, los Estados Unidos suspendieron la asignación de cuotas de exportación de azúcar al mercado norteamericano. La carne fue el único producto que siguió dependiendo del mecanismo de cuotas que tenía el mercado estadounidense, pero también tuvo mejores precios que en la década anterior.

El desarrollo industrial fue afectado por la crisis del Mercado Común Centroamericano a raíz del retiro de Honduras del proceso de integración regional. La tasa de crecimiento del sector industrial (5,8%) fue ligeramente superior a la tasa de crecimiento del PIB (5,2%) durante este período y su participación en la estructura productiva en 1977 fue equivalente al 21,8% del PIB, prácticamente igual a la registrada en 1969. Asimismo, la balanza comercial intrarregional de Nicaragua continuó siendo deficitaria. Al finalizar el período, su participación en las exportaciones intrarregionales equivalía al 17 % del valor total, mientras que la correspondiente a las importaciones era del 22,5% del valor total del comercio intrarregional (Brundenius, 1985).

El estancamiento del proceso de industrialización también se debió a factores estructurales. La fase “fácil” de sustituir bienes de consumo final importados e intermedios de fuera de la región por productos hechos en Centroamérica no había sido lo suficiente amplia y estaba prácticamente agotada. La demanda efectiva de bienes de consumo fue gradualmente disminuyendo por la extrema desigualdad del ingreso en la región. Y la dependencia de insumos y bienes de capital importado solo se podría reducir si se profundizaba la estrategia de sustitución de importaciones y se lograba establecer la industria básica de bienes de capital e intermedios en la región. Sin embargo, no hubo consenso regional para llevar adelante una estrategia de desarrollo de esta naturaleza y, por consiguiente, se profundizó la crisis del proceso integracionista (CEPAL, 1984).

El terremoto que destruyó Managua (1972), la capital del país, también tuvo repercusiones significativas en el comportamiento de la economía durante esta fase. El terremoto dejó alrededor de 6.000 muertos y 20.000 heridos, destruyendo la zona central de la ciudad, incluyendo la mayoría de las oficinas del gobierno y el centro comercial y financiero del país. El impacto económico fue equivalente al 30% del PIB de 1972 y al 10% del *stock* de capital físico del país (Banco Mundial, 1973).

La reconstrucción de Managua generó el auge de la industria de la construcción y una demanda extraordinaria de recursos financieros del gobierno. El promedio del déficit fiscal subió a -5,8% del PIB de 1974 a 1977 y se financió mediante endeudamiento externo con las instituciones financieras multilaterales y la banca comercial internacional. La relación entre la deuda externa total y las exportaciones de bienes y servicios se incrementó del 82% en 1970 al 121,5% en 1977. La corrupción gubernamental en el manejo de la ayuda internacional a los

damnificados por el terremoto causó un fuerte y creciente descontento popular con el régimen de Somoza. La inestabilidad política creó incertidumbre en el sector empresarial y estimuló la fuga de capitales hacia el exterior, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica y forzando al gobierno a un endeudamiento mayor con la banca comercial internacional.

B. Los conflictos armados, el modelo de satisfacción de las necesidades humanas básicas y la recesión económica profunda, 1977-1993

El rasgo predominante del ciclo 1977-1993 es la recesión económica causada por los conflictos armados que vivió Nicaragua en un contexto internacional político y económico adverso. La guerra civil que condujo al derrocamiento de la dictadura de Somoza (1978-1979) causó la muerte de aproximadamente 30.000 personas y tuvo entre sus consecuencias la caída del PIB, la fuga de capitales y daños a la infraestructura productiva (CEPAL, 1981; Banco Mundial, 1981). El informe del Banco Mundial sobre la situación de la economía posguerra civil estimó que las pérdidas totales de Nicaragua en el período 1978-1980 sobrepasaban los 2 billones de dólares y eran equivalentes al tamaño del PIB alcanzado en 1980. También consideró que se necesitaría al menos una década para que Nicaragua alcanzara el ingreso per cápita que había obtenido en 1977.

El gobierno revolucionario que tomó el poder en 1979 se propuso desarrollar un modelo de economía mixta con participación estatal directa en las actividades productivas y estrecha regulación del sector privado. Las propiedades agrarias, empresas industriales y de servicios de la familia Somoza y sus allegados fueron confiscadas y puestas bajo control estatal. La participación del Estado en las actividades productivas y de servicios alcanzó el 37% del PIB en 1980. La estrategia de reactivación de la economía se apoyó en políticas fiscales y monetarias expansivas que tenían el propósito de recuperar los niveles de consumo previos a la guerra civil y reducir el desempleo. El déficit fiscal y la expansión del crédito a los sectores productivos y de servicios se financiaron con donaciones y préstamos concesionales de la cooperación internacional. El crecimiento económico, de la inversión y de la productividad laboral agregada experimentó una breve reactivación en el período 1980-1983 (véase el cuadro IV.11).

Cuadro IV.11
Nicaragua: indicadores del ciclo, 1978-1993
(En porcentajes)

	1978-1979	1980-1983	1984-1993	1978-1993
Producto interno bruto (PIB)	-17,2	3,4	-2,3	-2,7
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	-54,7	49,4	-3,6	3,2
Productividad (PIB/PEA)	-21,3	-0,9	-5,4	-6,3
Productividad laboral agregada	n.d.	0,3	-5,0	-3,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

Sin embargo, la reactivación de la producción nacional fue más lenta que la reactivación de la demanda interna. La reorganización de la economía generó incertidumbre en el sector empresarial privado y limitó significativamente su participación en la reactivación de la producción y de la inversión. Los empresarios privados tenían un rol clave en la producción exportadora, pero temían ser confiscados en el futuro y consideraban excesiva la regulación estatal de la economía.

Los cambios económicos y sociales promovidos por el gobierno revolucionario también se encontraron con la resistencia armada de sectores rurales apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos. La decisión de la Administración Reagan de apoyar y financiar la organización de las fuerzas rebeldes de la Contra en 1982 forzó al gobierno revolucionario a destinar mayores recursos para su defensa militar. Y el deterioro de los términos de intercambio, el embargo comercial y financiero de los Estados Unidos y el bloqueo del financiamiento de la banca multilateral agravaron la escasez de divisas. Las fuentes y las modalidades de financiamiento externo cambiaron sustancialmente y Nicaragua pasó a depender de la ayuda del bloque socialista.

El gobierno buscó cómo recuperar el control de la economía mediante la adopción de políticas de estabilización en 1985. Los objetivos eran controlar la inflación y reducir el gasto civil del presupuesto para poder mantener el gasto militar. El paquete de políticas incluía la devaluación de la moneda y medidas para unificar el sistema de cambios múltiples, con el propósito de eliminar las pérdidas cambiarias del Banco Central. También incorporaba la fijación de techos globales de financiamiento y el aumento de las tasas de interés nominales del crédito para recuperar la solvencia del sistema bancario nacional. Asimismo, se eliminaban los subsidios para productos de consumo básico, se reducían y racionalizaban los proyectos de inversión estatal y se congelaba el gasto público civil.

No obstante, la implementación del programa de ajuste fue incompleta y parcial. No hubo el consenso necesario entre el liderazgo político del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el partido de gobierno, para respaldar el conjunto del paquete de medidas de política económica. Se eliminaron los subsidios para productos de consumo básico y se congeló el gasto civil del gobierno, pero no se implementó la reducción y racionalización de los proyectos de inversión estatal. Las medidas para recuperar la disciplina crediticia no se implementaron efectivamente y la unificación cambiaria no se pudo efectuar porque los precios de garantía para los productos de exportación se continuaron fijando por encima de la tasa de cambio oficial.

Los desequilibrios macroeconómicos se profundizaron y el gobierno intentó infructuosamente aplicar nuevos paquetes de políticas de estabilización, incluyendo una reforma monetaria, sin contar con los recursos externos para lograrlo. La hiperinflación explotó y llegó a 33.147% en 1988 y a 1.689% en 1989 y la caída acumulada del PIB fue del 14%. El ingreso per cápita de Nicaragua había descendido tanto que ya era equivalente al promedio alcanzado en la década de 1940.

1. La nueva estrategia de desarrollo y la reactivación económica, 1980-1983

El gobierno revolucionario expandió significativamente el rol del estado en la economía. El sistema financiero y el comercio exterior se nacionalizaron, al igual que las empresas mineras, pesqueras y forestales. Además, el gobierno transformó las propiedades y empresas agrícolas, industriales y comerciales confiscadas al expresidente Somoza y sus aliados en corporaciones estatales. Estas propiedades incluían 168 fábricas que representaban el 25% de los establecimientos industriales existentes y aproximadamente 800.000 hectáreas de propiedades agrarias que equivalían al 20% de las tierras agrícolas del país. En consecuencia, la participación del Estado en la economía se incrementó del 15% del PIB en 1978 al 37% del PIB en 1980 (Ruccio, 1987; Banco Mundial, 1981).

Cuadro IV.12
Nicaragua: indicadores de la participación estatal en el PIB, 1980 y 1983
 (En porcentajes)

	1980	1983
Producto interno bruto (PIB)	36,2	41,2
Sector agropecuario, forestal y pesca	16,7	22,0
Industria manufacturera	30,1	37,2
Construcción	97,2	92,9
Minería	100,0	100,0
Comercio	30,0	32,0
Transporte y comunicaciones	12,1	58,8
Bancos y aseguradoras	100,0	100,0
Energía, electricidad y agua	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Nicaragua: the challenge of reconstruction", *Report*, 3524-NI, Washington, D.C., 1981 y D. F. Ruccio, "The state and planning in Nicaragua", *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin, 1987.

Los cambios en el rol del Estado en la economía fueron acompañados por una nueva estrategia de desarrollo del país. Su objetivo principal era lograr de manera simultánea la modernización de la economía y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La lógica de la política de satisfacción de las necesidades básicas era generar un efecto de abajo hacia arriba que apoyara el proceso de crecimiento económico y acumulación. El concepto de necesidades básicas incluía el logro de la seguridad alimentaria y el acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios salud pública. Su implementación sería financiada con los recursos de la cooperación internacional para la reconstrucción del país y con una mayor carga impositiva para los sectores de mediano y alto ingreso (Miplan, 1980 y 1981)

El eje del programa de modernización eran las nuevas corporaciones estatales y los proyectos de inversión de gran escala que transformarían la agricultura y fomentarían la industrialización de los productos primarios (agrícolas, forestales, pesca y minería). El objetivo de la estrategia inversionista del Estado era romper la dependencia del modelo agroexportador tradicional (Wheelock, 1985). También había proyectos de inversión estatales para lograr la autosuficiencia en la generación de energía eléctrica y para la construcción de un nuevo puerto de aguas profundas en la Costa Caribe para facilitar el comercio exterior con Estados Unidos y Europa.

El desarrollo de la industria manufacturera no tuvo la misma prioridad estratégica que la agroindustria. El diagnóstico generalmente aceptado en el gobierno revolucionario era que el sector manufacturero se caracterizaba por ser muy intensivo en insumos y maquinaria importada, sus productos eran para el consumo de la clase media y alta, y su contribución al PIB y a la generación de empleo era limitada (Wheelock Román, 1980; Medal, 1993; De Franco y Chamorro, 1979).

El diagnóstico llevó a un plan de reorientación del desarrollo industrial de mediano plazo hacia empresas volcadas al consumo popular, a la exportación y demandantes de insumos nacionales. Se basaba en que ya un número importante de empresas industriales elaboraban productos de consumo popular, usaban materiales locales y proveían de insumos a otros sectores. Las empresas que no cumplían estas funciones generalmente eran exportadoras importantes al mercado centroamericano. Por consiguiente, los objetivos del desarrollo del sector manufacturero fueron primero, satisfacer las necesidades de consumo popular; segundo, generar la producción exportable; y tercero, lograr una mayor integración de la

economía nacional a través de producir más insumos para los sectores productivos y mayores niveles de procesamiento de materias primas nacionales (Dijkstra, 1992).

Nicaragua experimentó una breve reactivación económica durante los primeros años de implementación de la nueva estrategia (1980-1983). La característica principal de esta reactivación fue que la recuperación de la producción nacional fue más lenta que la reactivación de la demanda interna. El crecimiento del PIB durante este período fue insuficiente para recuperar al nivel alcanzado antes de la guerra civil. El PIB de 1983 solamente equivalía al 77,5% del alcanzado en 1977.

Cuadro IV.13

Nicaragua: indicadores de la reactivación económica de los sectores productivos, 1978-1983
(1977=100)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Agricultura	106,1	89,8	72,7	79,6	81,9	86,6
Manufactura	100,1	72,7	83,3	85,9	85,9	90,7
Construcción	58,6	15,2	38,2	42,3	31,5	36,7
Comercio	85,7	53,3	62,5	65,4	64,2	64,8
Servicios	88,0	64,1	72,26	75,3	74,3	76,5
Producto interno bruto (PIB)	92,2	67,8	70,8	74,7	74,1	77,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

La producción nacional no se pudo recuperar plenamente debido a los severos daños causados por la guerra civil contra la dictadura de Somoza, al deterioro de los términos de intercambio comercial y a los cambios estructurales en el marco institucional de la economía nicaragüense. Los efectos de la guerra de liberación (1978-1979) sobre la producción agrícola e industrial limitaron severamente la recuperación del PIB. La actividad industrial se contrajo fuertemente (-27,3%) debido a la destrucción de fábricas e inventarios, y al éxodo de personal calificado. Asimismo, las exportaciones de productos manufacturados fueron perjudicadas por los obstáculos al comercio causados por la guerra y los disturbios políticos en otros países de Centroamérica. Además, la industria de la construcción cayó en una profunda recesión (-84,8%) (véase el cuadro IV.13).

Por otro lado, la producción del ciclo agrícola 1979-1980 fue afectada principalmente por el descenso extraordinario del área cosechada de algodón (-85%), principal producto de exportación, y de cultivos alimentarios: maíz (-20%) y frijoles (-29%). Asimismo, la producción de carne y leche fue muy afectada por la matanza indiscriminada de ganado que no estaba en edad de sacrificio y por el contrabando de hatos de ganado hacia los países vecinos. El tamaño del hato nacional se redujo en aproximadamente un tercio y los niveles de producción ganadera retrocedieron a los niveles de la década de 1960 (CEPAL, 1979).

El otro factor que impidió la recuperación plena de la producción nacional fue el impacto de la reorganización de la economía. El gobierno revolucionario se propuso inicialmente desarrollar un modelo de economía mixta con una participación amplia del sector privado, aunque subordinada a la lógica económica de las mayorías. Sin embargo, el temor a futuras confiscaciones y la incertidumbre sobre la política económica limitó significativamente la participación del sector privado en la reactivación de la producción y la inversión.

Los empresarios privados desconfiaban del control político del gobierno sobre los trabajadores, estaban en contra de las restricciones para el acceso de divisas y resentían la competencia de las empresas estatales. La fuga de capitales iniciada al final de la época del

Gobierno de Somoza continuó y se intensificaron las tensiones políticas entre el gobierno y la organización gremial de los empresarios privados, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). No obstante, el gobierno también logró incorporar en su modelo de economía mixta a sectores empresariales que se beneficiaron desproporcionadamente de las políticas públicas de subsidios a la producción e inversión (Weeks, 1987; Stahler-Sholk y otros, 1989; Spalding, 1994).

Las recién formadas empresas estatales estaban limitadas en su desempeño por la falta de capacidad técnica y de administración, así como también por la descapitalización de las fábricas y haciendas que se habían confiscado. Según el estudio de Colburn (1990), las empresas estatales agropecuarias fueron políticamente útiles, pero económicamente fracasadas. Sus pérdidas financieras exacerbaron la vulnerabilidad económica del gobierno revolucionario. El promedio de las pérdidas globales del sector empresarial estatal en el período 1983-1987 equivalía al 11,2% del PIB (Ocampo, 1991).

Los pequeños productores campesinos de alimentos también fueron afectados por la reorganización de la economía. El gobierno intentó dismantelar el antiguo sistema de financiamiento y comercialización de la producción campesina, sin que tuviera la capacidad institucional para reemplazarlo. El desplazamiento de los comerciantes rurales por la empresa de comercialización estatal ENABAS causó la ruptura de los circuitos de comercialización rural y generó escasez de productos manufacturados en las zonas rurales. Además, la política de precios tendió a favorecer a los consumidores urbanos en detrimento de los ingresos de los productores campesinos (Utting, 1987).

La débil recuperación de la producción nacional contrastó con la reactivación de la demanda interna, apoyada por políticas fiscales y monetarias expansivas y endeudamiento externo. El énfasis del gasto público se puso en proveer las necesidades básicas de la población, incluyendo subsidios para la canasta de consumo básico y el establecimiento de nuevos sistemas nacionales de educación y de salud pública. Asimismo, se inició la ejecución de un ambicioso programa de proyectos estatales de inversión agroindustrial.

Las políticas redistributivas incrementaron el consumo per cápita de alimentos en este período gracias a la importación masiva de alimentos que complementó la reactivación de la producción nacional. Las condiciones de vida del pueblo también mejoraron como resultado de su mejor acceso a la salud y la educación. La expansión de la red de salud pública y las campañas de salud preventiva tuvieron éxito en reducir las tasas de mortalidad materna e infantil. La tasa de matrícula escolar en todos los niveles educativos se incrementó sustancialmente y el gobierno realizó una campaña de alfabetización que redujo la tasa de analfabetismo del 51% en 1978 al 12% en 1981.

Cuadro IV.14
Nicaragua: indicadores fiscales y de inflación, 1974-1983

	1974-1978	1980	1981	1982	1983
Ingresos tributarios/PIB	10,3	19,2	18,7	20,3	25,9
Gastos totales/PIB	18,2	29,8	33,2	38,1	59,8
Balance fiscal/PIB	-6,1	-8,0	-11,3	-11,4	-27,5
Índice de precios al consumidor	7,9	35,3	23,9	25,3	30,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

El presupuesto del gobierno creció rápidamente y, por consiguiente, el nivel del gasto público superó con creces al del promedio 1974-1978. La expansión presupuestaria fue inicialmente financiada por una mayor recaudación de impuestos y por préstamos y donaciones externas para la reconstrucción del país. El gobierno implementó medidas para reducir

drásticamente la evasión fiscal y aumentó las tasas del impuesto sobre la renta. Por consiguiente, la presión tributaria se incrementó considerablemente con relación al promedio de 1974-1978.

El gobierno también promovió activamente la reactivación de la producción nacional mediante la provisión de créditos subsidiados para las recién creadas empresas estatales, empresarios privados de la agricultura, la industria manufacturera y el comercio y servicios, así como también para los pequeños negocios del sector informal y el campesinado. El crédito para la producción y los servicios se incrementó del promedio del 38% del PIB en el período 1974-1978 al 54% del PIB en el período 1980-1983.

Sin embargo, los bajos niveles de recuperación de los créditos y el mantenimiento de tasas de interés subsidiadas generaron pérdidas considerables para la banca estatal. Además, el gobierno condonó en 1983 la deuda considerable que habían acumulado las empresas estatales y los pequeños productores agrícolas en 1983. Por consiguiente, la solvencia del sistema bancario fue severamente afectada. El Banco Central tuvo que refinanciar periódicamente a los bancos estatales para poder mantener la oferta de crédito a los sectores productivos (Enríquez y Spalding, 1987).

Asimismo, la política cambiaria se modificó en 1982 para defender a los exportadores del deterioro de los términos de intercambio comercial y de la creciente sobrevaluación del córdoba y, de esta manera, incentivar la recuperación del sector agroexportador. Las exportaciones eran pagadas inicialmente por las recién creadas empresas estatales de comercio exterior de acuerdo con el precio promedio obtenido en el mercado internacional a la tasa de cambio oficial. Sin embargo, dado que la tasa de cambio del córdoba estaba sobrevaluada, los productores recibían precios significativamente inferiores a los del mercado internacional.

El gobierno decidió adoptar un nuevo mecanismo que establecía precios de garantía para los productos de exportación. Los precios eran fijados a niveles más altos que los compatibles con los precios internacionales y la tasa de cambio oficial. En la práctica se estableció un mecanismo de tasas de cambio diferenciadas para cada uno de los principales productos de exportación. Además, el gobierno también estableció tasas de cambio diferenciadas para las importaciones esenciales y las no-esenciales. Estas medidas evitaron la devaluación del córdoba y resultaron, de hecho, en el establecimiento de un sistema de cambios múltiples que generaba pérdidas al Banco Central.

Sin embargo, la expansión monetaria causada por el incremento del déficit fiscal, el financiamiento subsidiado a los sectores productivos y las pérdidas cambiarias propiciaron el aceleramiento de la inflación. La tasa promedio de la inflación pasó del 7,9% anual en el período 1974-1978 al 28,8% anual en el período 1980-1983 (véase el cuadro IV.14). Asimismo, las altas tasas de inflación resultaron en una amplia dolarización de la economía, reflejando la pérdida creciente del control del gobierno sobre la economía.

2. La intensificación del conflicto, los fallidos paquetes de ajuste y el colapso económico

La decisión de la Administración Reagan de apoyar y financiar la organización de las fuerzas armadas de la Contra en 1982 forzó al gobierno revolucionario a destinar mayores recursos para su defensa militar. También puso en evidencia la contradicción entre el aumento del gasto militar y el financiamiento de la política de las necesidades humanas básicas y de los proyectos de inversión estatal.

El embargo comercial y financiero de Estados Unidos y el bloqueo del financiamiento de la banca multilateral generaron retos adicionales para la economía nicaragüense. El gobierno decidió suspender el pago de la mayoría del servicio de la deuda externa a partir de 1983.

El monto promedio de los intereses no pagados equivalió al 5,2% del PIB durante el período 1983-1990 (Ocampo, 1991). Las fuentes y las modalidades de financiamiento externo cambiaron sustancialmente y Nicaragua pasó a depender de la ayuda del bloque socialista. Venezuela y México se rehusaron a continuar abasteciendo al país de petróleo debido a la acumulación de deudas y la Unión Soviética se convirtió en el único abastecedor de petróleo de Nicaragua.

Cuadro IV.15
Nicaragua: indicadores de financiamiento externo, 1980-1988

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Deuda externa	1 825,0	2 566,0	3 139,0	3 788,0	4 362,0	4 936,0	5 760,0	6 270,0	7 220,0
Recursos externos contratados	678,7	803,0	597,7	619,2	772,5	1 196,6	517,9	386,3	801,6
Porcentaje de los países socialistas	25,6	23,0	48,1	50,6	77,3	89,3	75,0	69,2	65,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales y de J. A. Ocampo, "Collapse and incomplete stabilization of the Nicaraguan economy", *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), 1991.

La modalidad predominante de la ayuda externa de los países socialistas fueron líneas de crédito vinculadas a importaciones específicas. Las importaciones del antiguo bloque socialista resultaron en una disminución de la calidad de los productos y generaron la necesidad de adaptarse a una tecnología diferente. Los costos del proceso de transición y adaptación tecnológica se reflejaron en una disminución de la productividad de los sectores productivos y de servicios.

El gobierno buscó como recuperar el control de la economía mediante la adopción de un paquete de políticas de ajuste en 1985. La lógica del programa de ajuste era controlar la inflación y reducir el gasto civil del presupuesto para poder mantener el gasto militar. El paquete de políticas incluía la devaluación de la moneda y medidas para unificar el sistema de cambios múltiples, la fijación de techos globales de financiamiento y el aumento de las tasas de interés nominales del crédito a los sectores productivos. Asimismo, se eliminaban los subsidios para productos de consumo básico, se reducían y racionalizaban los proyectos de inversión estatal y se congelaba el gasto público civil.

Las medidas también incluían la liberalización del mercado de los granos básicos y el giro de la política agraria con la transferencia masiva de tierras de las empresas estatales y de los propietarios privados que se habían ido del país a miles de campesinos pobres. Estos cambios buscaban lograr una mejoría de la producción de alimentos y de las condiciones de vida rural, y contribuir al esfuerzo del gobierno por ganarse el respaldo político del campesinado que había estado apoyando a las fuerzas de la Contrarrevolución.

No obstante, los desequilibrios macroeconómicos se continuaron profundizando debido al impacto del conflicto armado y a la aplicación inconsistente del paquete de políticas de ajuste. No hubo el consenso necesario entre el liderazgo político del FSLN, el partido de gobierno, para respaldar el conjunto del paquete de medidas de política económica. Se eliminaron los subsidios para productos de consumo básico y se congeló el gasto civil del gobierno, pero no se implementó la reducción y racionalización de los proyectos de inversión estatal. Las medidas para recuperar la disciplina crediticia no se implementaron efectivamente

y la unificación cambiaria no se pudo efectuar porque los precios de garantía para los productos de exportación se continuaron fijando por encima de la tasa de cambio oficial.

Cuadro IV.16

Nicaragua: evolución del área en fincas por estrato de tenencia y estructura de tenencia de la tierra por sector de propiedad, 1963-1988

(En porcentajes y millones de manzanas)

Estratos	1963	1978	1988
1-10	3,5	2,9	3,1
10-50	11,2	13,3	16,7
50-200	26,5	28,4	28,4
200-500	17,6	21,0	12,8
Más de 500	41,2	34,5	13,5
Área estatal	0,0	0,0	11,7
Formas colectivas de tenencia	0,0	0,0	13,8
Total	100,0	100,0	100,0
Productores agropecuarios (en miles)	87	104	189
Superficie en fincas (en millones de manzanas)	5,4	8,1	7,7
Tamaño medio (en manzanas)	62	78	41

Fuente: E. Baumeister y E. Fernández, *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001*, Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2004, sobre la base de datos del Censo Agropecuario de 1963 y del Censo Agropecuario de 1971. Estimaciones para 1978 y 1988 basadas en datos de CIERA y DGRA.

El déficit fiscal se logró contener mediante una drástica reducción del gasto civil, aunque los gastos militares crecieron aceleradamente. El gasto civil se redujo del 47,3% del PIB en 1984 al 26,2% del PIB en 1987, pero el gasto militar aumentó del 13% al 18,1% del PIB durante el mismo período (Ocampo, 1991). La reducción del gasto civil incluyó el congelamiento de los salarios de los empleados públicos y recortes drásticos de la inversión en infraestructura vial. No obstante, el gasto social se mantuvo a su nivel histórico y el mejoramiento de los indicadores sociales en mortalidad infantil, matrícula escolar y expectativa de vida se preservó hasta 1987. Los intentos de unificar la tasa de cambio fallaron debido al incremento sustancial de los precios de garantía de los productos de exportación. La tasa de cambio promedio de las exportaciones era 10,3 veces la tasa promedio de las importaciones en 1987. Por consiguiente, las pérdidas cambiarias del Banco Central se incrementaron de manera importante.

Los proyectos agroindustriales estatales no fueron afectados por las medidas de austeridad a pesar de su baja rentabilidad y sus procesos de maduración de largo plazo (Argüello, Kleiterp y Croes, 1998). La continuación de la ejecución de estos proyectos llevó a una expansión considerable del crédito de largo plazo de parte de la Financiera Nicaragüense de Inversiones, el banco de inversión estatal. La expansión de FNI se financió con crédito del Banco Central. Asimismo, la inflación anuló el efecto de los límites de crédito y el alza de las tasas de interés nominales y, por consiguiente, también alimentó la creación del crédito del Banco Central. La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, subió del 40,7% en 1984 al 880% en 1987.

La producción nacional se desplomó por debajo incluso del nivel de 1980 debido a los daños materiales y las pérdidas de producción causadas por el conflicto armado y por el embargo comercial de los Estados Unidos. El impacto del conflicto armado y del embargo causó una depresión económica que duró hasta la primera mitad de la década de 1990 y una fuerte caída de la formación de capital fijo y de la productividad laboral agregada (véanse los cuadros IV.11 y IV.17).

Cuadro IV.17
Nicaragua: pérdidas del producto interno bruto por el conflicto armado, 1982-1987
(En millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
(A) Daños materiales y pérdidas de producción	32,1	167,1	223,9	163,5	243,7	317,9
(B) Pérdidas por el embargo de los Estados Unidos				145,0	109,4	0,0
(C) Reducción del PIB proveniente de (A)	37,6	195,5	262,0	245,3	365,6	476,9
(D) Reducción del PIB proveniente de (B)				217,5	164,1	0,0
Total de pérdidas del PIB (A+B+C+D)	69,7	362,6	485,9	771,3	882,8	794,8
Total de pérdidas PIB/PIB	3,2	15,9	21,7	35,9	41,4	36,6

Fuente: International Court of Justice, *Case Concerned Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua: Memorial on Compensation*, The Hague, 1986 y S. diAddario, "Estimating the costs of conflict: an examination of the two-gap estimation model for the case of Nicaragua", *Oxford Development Studies*, vol. 25, N° 1, Abingdon, Carfax, 1997.

La agricultura fue el sector productivo más afectado debido al desplazamiento de la población desde las zonas rurales afectadas por el conflicto armado hacia las ciudades, las áreas de reasentamiento y los países vecinos. El promedio de la producción del café durante el período 1984-1990 representó el 64% de lo producido en el período de reactivación económica 1980-1983 y, en el caso del algodón, representó apenas el 48% (Banco Central de Nicaragua, 2009). La mayor parte de las plantaciones de café estaban situadas en zonas de conflicto y se hizo muy difícil darles el mantenimiento adecuado y en otros casos fueron completamente abandonadas por sus propietarios. En cambio, los grandes productores de algodón abandonaron el país o se dedicaron a cultivar sorgo, que les era más rentable y menos riesgoso.

Las exportaciones de carne y de azúcar fueron severamente afectadas por el embargo comercial de los Estados Unidos y su producción se reorientó hacia el mercado interno. El gobierno le dio prioridad a la producción de alimentos para garantizar el abastecimiento adecuado del ejército y de la población civil. Las empresas estatales expandieron las áreas irrigadas para producir alimentos y la desregulación del mercado de granos básicos y la redistribución de tierras estimularon el aumento de la producción campesina. Asimismo, la industria manufacturera también priorizó los productos de consumo básico, incluyendo la fabricación de botas, uniformes y otros bienes de consumo para abastecer al ejército (Dijkstra, 1992).

Cuadro IV.18
Nicaragua: indicadores de la depresión económica de los sectores productivos, 1984-1988
(1977=100)

	1984	1985	1986	1987	1988
Agricultura	82,0	78,0	71,2	68,9	61,9
Manufactura	91,1	86,8	88,6	87,2	62,1
Construcción	40,0	44,0	44,0	47,0	43,7
Comercio	61,7	58,3	58,5	58,3	50,9
Servicios	75,8	72,8	73,5	73,9	68,8
Producto interno bruto (PIB)	76,3	73,2	72,4	71,9	62,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

3. Los paquetes de políticas de estabilización ortodoxa

Con la economía deprimida y fuera de control y la ayuda del bloque socialista probablemente a punto de terminar, el gobierno revolucionario buscó un acuerdo de paz respaldado internacionalmente con las fuerzas de la Contra y paralelamente buscó restablecer o fortalecer los vínculos políticos y económicos con los países europeos y las instituciones multilaterales. Los objetivos fundamentales eran terminar con la guerra y frenar el deterioro económico reconstruyendo la alianza con el sector empresarial privado, dada la necesidad de incrementar las exportaciones, y adoptando un manejo macroeconómico ortodoxo para intentar restaurar el control financiero de la economía. Aunque el gobierno revolucionario restableció negociaciones con el FMI y otras instituciones multilaterales, sus políticas de estabilización económica ortodoxa fueron ejecutadas sin financiamiento de los multilaterales, aunque recibieron apoyo de algunos países europeos. El financiamiento obtenido estuvo por debajo de las expectativas del gobierno y fue claramente insuficiente para poder estabilizar la economía.

Tres paquetes de políticas de estabilización se adoptaron durante 1988-1989. El primer paquete (febrero de 1988) fue similar al lanzado en 1985 en cuanto mantuvo los controles de precios sobre los productos de consumo básico y en su intento de revertir el deterioro de los salarios reales. Los otros dos paquetes (junio de 1988 y enero de 1989) estuvieron dirigidos principalmente a realinear los precios relativos, aunque el tercero tuvo un énfasis fundamentalmente antinflacionario. Los tres paquetes incluyeron devaluaciones masivas, intentos de reducir el déficit fiscal y el crédito subsidiado. Ninguno logró la estabilización económica. La hiperinflación explotó y llegó a 33.147% en 1988 y a 1.689% en 1989. La caída acumulada del PIB fue del 14% (Neira y Acevedo, 1992).

La derrota electoral del gobierno revolucionario y la firma del Acuerdo de Paz (1990) abrieron finalmente el camino para la estabilización económica. Las políticas de estabilización respaldadas por una ayuda externa excepcional controlaron la hiperinflación a través del uso de la tasa de cambio como ancla nominal para quebrar las expectativas inflacionarias y de la fuerte reducción del gasto público y del crédito bancario. El monto excepcional de ayuda externa equivalió al 69% del PIB en 1991 y al 35% del PIB en 1992. La estrategia antinflacionaria incluyó una devaluación del 400% seguida de una tasa de cambio fija durante los dos primeros años del programa. Esto se combinó con controles de precios y salarios, respaldados por una masiva importación de bienes de consumo básico que se canalizaron a través de la todavía estatal cadena de supermercados. La tasa de inflación se redujo drásticamente del 13.590% en 1990 al 3,5% en 1992 y el gasto militar se redujo a menos de la mitad. La estabilización económica propició el inicio de un nuevo ciclo de reactivación económica en las siguientes dos décadas.

C. El largo camino de la recuperación económica posconflicto

Las expectativas de una rápida recuperación posconflicto de la economía nicaragüense crecieron después de la relativamente exitosa implementación del Acuerdo de Paz de 1990 y del plan de estabilización económica de 1991-1993 que logró controlar la hiperinflación. La lógica de la estrategia de recuperación económica del gobierno de Violeta Chamorro fue reconstruir y modernizar el modelo de acumulación y crecimiento existente antes de la revolución de 1979.

La estrategia de desarrollo basada en la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la industrialización de los productos primarios fue abandonada y se adoptaron las políticas de ajuste estructural promovidas por las instituciones multilaterales del llamado Consenso de Washington. La adopción de estas políticas, en el contexto posrevolucionario y

posconflicto de Nicaragua, estuvo dirigida hacia la reconstrucción de la economía de libre mercado y a devolverle al sector privado el papel protagónico en la producción de bienes y servicios. Las reformas promovieron la desregulación de la economía y una mayor integración al mercado mundial, así como la reducción y redefinición del rol del Estado. No obstante, la recuperación posconflicto fue lenta y el crecimiento de la economía, de la formación bruta de capital y de la productividad, reinició cuatro años después de la firma del Acuerdo de Paz.

Cuadro IV.19
Ciclo de recuperación económica posconflicto, tasas de crecimiento de la economía, la formación bruta de capital y la productividad, 1994-2017

	1994-2008	2009	2010-2017
Producto interno bruto (PIB)	4,2	-3,3	5,2
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	7,1	-24,6	10,6
Productividad (PIB/PEA)	1,0	-6,5	3,5
Productividad laboral agregada	0,1	-5,2	2,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

El ciclo de recuperación económica posconflicto (1994-2017) puede dividirse en dos etapas: i) la implantación del modelo neoliberal posconflicto, la reactivación de la agroexportación tradicional y la emergencia de la maquila (1994-2008); y ii) el auge de la inversión extranjera, la maquila, la construcción y los servicios (2010-2017). El crecimiento económico durante la primera etapa fue moderado y los indicadores de la inversión y de la productividad tuvieron un débil desempeño, afectados por el legado de inestabilidad política y social del conflicto. En contraste, después de la contracción causada por la recesión global de 2008-2009, hubo una rápida recuperación del crecimiento económico estimulada por flujos crecientes de inversión extranjera, de remesas y de cooperación venezolana.

Este capítulo está dividido en dos partes principales. En la primera se caracterizan los principales cambios de políticas económicas y de transformaciones institucionales ocurridos durante el período. En la segunda parte se revisa el impacto de la estrategia de desarrollo neoliberal en el crecimiento, la inversión y la productividad.

1. La implantación del modelo neoliberal

La transición del modelo revolucionario de economía mixta con fuerte intervención estatal hacia el modelo de desarrollo neoliberal trajo consigo un nuevo marco de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que modificaron sustancialmente la dinámica y funcionamiento de la economía nicaragüense. El enfoque macroeconómico priorizó la estabilización monetaria, la liberalización comercial y la privatización. Y descuidó el crecimiento, el cambio estructural y la desigualdad.

Las reformas estructurales y las políticas de desarrollo neoliberal fueron apoyadas por relativamente abundantes recursos externos provenientes de las instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID y BCIE), la Unión Europea y los países europeos (Dinamarca, Suiza, Suecia, Holanda, Alemania y otros), los Estados Unidos y el Japón. La ayuda externa representó en promedio el 12% del PIB durante el ciclo 1994-2017. Nicaragua también obtuvo el alivio de su deuda con la banca comercial internacional en 1995 y con diversos acreedores bilaterales en el transcurso de los años noventa, incluyendo los países del antiguo bloque socialista. Posteriormente, el país logró una reducción sustancial de su deuda externa global al acceder a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y a la Iniciativa del Alivio de la Deuda Multilateral en 2004. El saldo de la deuda externa pasó de equivaler al 706% del PIB en 1990 al 42% del PIB en 2008.

a) Las políticas de estabilización monetaria y la reforma financiera

La piedra angular de la estabilidad monetaria durante el ciclo de reactivación económica fue la introducción de la política del tipo de cambio deslizante para mantener la rentabilidad de las exportaciones y limitar la inflación. Asimismo, se establecieron reformas institucionales que restringieron sustancialmente el rol que el Banco Central históricamente había desempeñado en el financiamiento del gobierno y en los mercados financieros.

La reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de 1992 estableció que su principal función sería mantener la estabilidad de la moneda nacional, prohibiéndole, salvo en casos excepcionales, el financiamiento del gobierno. También se eliminaron las líneas de redescuento para los bancos comerciales y el Banco Central pasó a funcionar únicamente como prestamista de última instancia, extendiendo crédito de corto plazo a los bancos solamente en casos de problemas de liquidez. Asimismo, se liberaron las tasas de interés y la capacidad del Banco Central de influir en los mercados financieros se restringió a dos instrumentos: el encaje legal y las operaciones de mercado abierto.

La desregulación del mercado financiero fue acompañada por la privatización de la banca. La reforma financiera incluyó la creación en 1991 de la Superintendencia de Bancos, que estableció el marco institucional y legal necesario para el retorno de la banca privada, así como también la creación de la Bolsa de Valores. La Superintendencia aprobó el establecimiento de doce bancos privados en sus tres primeros años de operación. En cambio, los bancos estatales fueron liquidados y/o privatizados después de dos procesos fallidos de reestructuración y recapitalización.

La política del tipo de cambio deslizante y las reformas financieras desempeñaron un papel clave en la estabilización monetaria y la reducción de la incertidumbre heredada del período de conflicto armado e hiperinflación. Sin embargo, este régimen cambiario demandaba un nivel más alto de reservas internacionales para asegurarse en caso de un choque externo, en comparación con lo que necesitaría un régimen cambiario flexible, ya que el tipo de cambio no puede usarse como mecanismo de ajuste. El costo de mantener altos niveles de reservas internacionales en términos de inversiones alternativas en oportunidades de desarrollo no aprovechadas fue sustancial. La tasa promedio de inversión pública durante el ciclo fue equivalente al 4,2% del PIB, significativamente por debajo de lo necesario para impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Asimismo, el estímulo a las exportaciones de la política cambiaria fue insuficiente y el promedio de los déficits de la cuenta corriente siguió siendo muy alto, equivalente al -20,9% del PIB durante la primera etapa del ciclo de recuperación económica (1994-2008) y de -9,4% del PIB en la segunda etapa (2010-2017). El crecimiento de las remesas familiares compensó parcialmente los déficits comerciales, mientras que el déficit de la cuenta corriente fue financiado por los flujos considerables de ayuda externa y, en menor medida, de inversión extranjera. El flujo considerable de ayuda externa y el crecimiento acelerado de las remesas también causaron la llamada enfermedad holandesa en la economía nicaragüense. Los márgenes de rentabilidad de la producción de bienes transables (y particularmente de las exportaciones) fueron relativamente bajos, mientras que las actividades no-transables como el comercio y los servicios se convirtieron en altamente rentables (Banco Mundial, 2004).

Cuadro IV.20
Nicaragua: evolución de los indicadores del sector externo, 1990-2017
 (En millones de dólares)

	Exportaciones	Balanza comercial	Remesas	Cuenta corriente	Porcentajes del PIB	Ayuda externa	Deuda externa
1990	331	-241	15	-509	(-33,6)	481	10,7
1995	466	-415	75	-786	(-22,7)	516	10,2
2000	645	-1 003	320	-917	(-23,8)	544	6,7
2005	1 654	-1 302	616	-734	(-16,1)	717	5,3
2008	2 675	-2 173	818	-1475	(-17,1)	1 249	3,5
2010	2 726	-1 787	823	-780	(-8,9)	1 337	6,9
2015	3 859	-2 545	1 123	-1145	(-9,9)	1 117	10,5
2017	4 143	-2 470	1 391	-694	(-7,2)	938	11,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1990-2017 y fuentes oficiales.

b) La reestructuración del Estado

Las reformas estructurales revirtieron drásticamente la expansión significativa del rol que había tenido el Estado en la economía durante el período revolucionario. El propósito principal de las reformas fue crear un Estado más pequeño y eficiente, así como focalizar los servicios sociales en la población pobre. Las transformaciones incluyeron la eliminación de los controles de precios y la liquidación de los monopolios estatales de comercio interior y exterior, la privatización de las empresas estatales, la reducción del tamaño del sector público y la reforma administrativa para mejorar la eficiencia de sus servicios y la reforma fiscal.

La privatización de las empresas estatales agropecuarias, industriales y de servicios fue la reforma estructural de mayor dimensión económica y conflictividad social. El gobierno creó una nueva institución para implementar la privatización, Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP), a la que transfirió las 351 empresas pertenecientes al Estado que generaban aproximadamente el 30% del PIB y empleaban a 77.824 trabajadores (9% del empleo total).

Cuadro IV.21
Nicaragua: indicadores de la privatización del sector estatal de producción y servicios

Sector	Número de empresas	Número de trabajadores	Porcentaje del valor agregado del sector	Porcentaje del PIB (1988)
Agrícola	45	32 422	23,7	3,7
Pecuario	35	6 990	19	1,5
Forestal	13	1 108	60	0,2
Pesca	7	1 740	50	0,2
Minería	10	2 520	100	0,5
Industria	89	19 003	52,3	11,8
Construcción	6	2 200	36,0	1,3
Transporte	22	3 701	30,0	1,5
Comercio	83	5 277	50,0	8,7
Otros	41	n.d.	n.d.	n.d.
Total	351	77 824		29,4

Fuente: T. Evans (coord.), *La transformación neoliberal del sector público: ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*, Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)/Editorial Latino, 1995.

El proceso de privatización incluyó la devolución de las empresas y propiedades agrarias a sus antiguos dueños (34%), ventas al sector privado (33%) y la asignación en la modalidad de

activos en renta (25%), diseñada para que los sindicatos y exmilitares pudieran acceder a ser propietarios de empresas y tierras. Sin embargo, los trabajadores organizados en los sindicatos y los exmilitares no contaron con el apoyo del gobierno (crédito, asistencia técnica, entre otros) para desarrollar las empresas y las propiedades agrarias que les fueron asignadas y, por consiguiente, la mayor parte de ellas fueron posteriormente liquidadas o vendidas a compradores privados.

La reestructuración del Estado también implicó una disminución significativa del empleo público. El gobierno implementó los programas de reconversión ocupacional voluntaria (1992-1993) y de movilidad laboral (1994-1998) con el propósito de transferir trabajadores del sector público al privado. Se acogieron 24.450 empleados públicos que representaban alrededor del 15% del personal de los ministerios e instituciones estatales. Paralelamente, se inició un proceso de modernización y reforma administrativa que incluyó una mayor diferenciación salarial, el control financiero centralizado de la ejecución presupuestaria en el Ministerio de Hacienda y la descentralización administrativa de los ministerios e instituciones estatales.

c) Apertura externa e integración al mercado mundial

Las políticas de liberalización comercial y de incentivos para la exportación y la inversión extranjera desempeñaron un rol clave en la reinserción de la economía nicaragüense posconflicto en el mercado mundial. La implantación del modelo neoliberal de desarrollo hacia afuera, basado en el principio de las ventajas comparativas, promovió nuevamente la especialización del país en productos agrícolas y de minería, así como la emergencia de la maquila industrial y de servicios intensiva en mano de obra.

El proceso de desgravación arancelaria se implementó con rapidez y el gobierno introdujo modificaciones unilaterales de la protección arancelaria al margen del Convenio sobre el Régimen Aduanero Centroamericano de 1986. La lógica del proceso de desgravación fue reducir la dispersión arancelaria y disminuir sustancialmente la mayor protección a los bienes finales que existía desde el establecimiento del Mercado Común Centroamericano en 1960. La tasa promedio de protección nominal de la economía se redujo del 43,2% en 1990 al 14,8% en 1992. No obstante, Nicaragua finalmente adoptó el Sistema Arancelario Centroamericano establecido en 1993 y, en consecuencia, hubo un ligero aumento en la tasa de protección nominal promedio de su economía (Medal, 1993).

Paralelamente, se promulgó la ley de promoción de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en 1994. La ley estableció exoneraciones de impuestos para los exportadores e incentivos financieros para aquellas exportaciones consideradas como no-tradicionales, que incluían productos agrícolas que anteriormente se producían únicamente para el mercado nacional (por ejemplo, frutas y tubérculos), así como también productos industriales (por ejemplo, manufacturas de cuero). Asimismo, se fundó la Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) en 1991, institución del sector privado que brinda servicios de apoyo a los exportadores y que fue apoyada desde su creación por la AID.

La política de fomento a las exportaciones también incluyó la creación de la zona franca industrial para atraer inversión extranjera. La Ley de Zonas Francas incluyó amplias exenciones en el pago de impuestos y algunas en materia laboral para las compañías extranjeras, tal y como estaba establecido en legislaciones similares en otros países en desarrollo. No obstante, la principal atracción de Nicaragua para la inversión extranjera fue su inclusión en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, patrocinada por los Estados Unidos y que ofrecía trato preferencial para las exportaciones de los países centroamericanos y caribeños en el mercado norteamericano.

Los beneficios comerciales de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe fueron extendidos y ampliados con la firma en 2004 del DR-CAFTA. El DR-CAFTA ha estimulado mayores flujos de inversión extranjera y el crecimiento acelerado de las exportaciones de la maquila industrial, particularmente porque Nicaragua tiene algunas ventajas comparativas con relación a sus vecinos centroamericanos. El costo de la mano de obra es el más barato de la región, tiene abundancia de tierras para el desarrollo urbano y agrícola, y relativamente bajos niveles de delincuencia y criminalidad. El desarrollo de la maquila industrial ha transformado la composición de las exportaciones de bienes y, por primera vez en la historia económica del país, la exportación de productos manufacturados es mayor que las exportaciones tradicionales de productos primarios. Sin embargo, su alto componente importado y la falta de integración local son un freno al crecimiento del producto total.

Cuadro IV.22
Nicaragua: evolución de la composición de las exportaciones de bienes, 1993, 2008 y 2017
(En porcentajes)

	1993	2008	2017
Exportaciones tradicionales	61,8	31,4	31,4
Maquila industrial	5,0	35,6	50,9
Resto de exportaciones	33,2	33,0	17,7
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

2. El impacto de las políticas neoliberales en el crecimiento económico, la inversión y la productividad

Las políticas de estímulo a la inversión y al crecimiento económico han tenido un impacto limitado en la recuperación posconflicto de Nicaragua. La economía nicaragüense creció a una tasa promedio anual del 4,2% durante la primera etapa (1994-2008) y al 5,1% durante la segunda etapa del ciclo de recuperación económica (2010-2017). El ritmo de crecimiento ha estado por debajo de la tasa promedio del 5,5% anual que el Banco Mundial ha estimado como la tasa de crecimiento necesaria para que Nicaragua logre una reducción sostenida de la pobreza.

Los altos niveles de pobreza general y pobreza extrema permanecieron relativamente estancados desde 1993 hasta 2009 y tuvieron una reducción significativa hasta en 2014. Los datos oficiales muestran que la pobreza general se redujo del 42,5% al 29,6% y la pobreza extrema descendió del 14,6% al 8,3% entre 2009 y 2014. Sin embargo, las estimaciones oficiales se basaron en establecer líneas de pobreza general y de pobreza extrema más bajas que las calculadas con la metodología del Banco Mundial. La línea de pobreza general se estableció en 1,81 dólares de consumo diario per cápita y la de pobreza extrema en 1,11 dólares diarios.

El centro de investigación nicaragüense Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) obtuvo resultados diferentes a los oficiales al realizar una encuesta en 2015, utilizando la metodología del Banco Mundial. La reducción de la pobreza general fue del 3,5% y la de la pobreza extrema fue del 7% entre 2009 y 2015, mientras que los resultados oficiales habían estimado que la reducción había sido del 12,9% y del 6,3%, respectivamente. La línea de pobreza general en el estudio de FIDEG se estableció en 2,5 dólares de consumo diario per cápita, mientras que la de pobreza extrema fue de 1,2 dólares diarios (FIDEG, 2015).

a) Las transformaciones estructurales y su impacto económico y social

El patrón de crecimiento económico modificó significativamente la estructura de la economía nicaragüense. El cambio estructural principal fue la disminución del peso del sector agrícola (-14,2%) y el correspondiente aumento de la participación del sector servicios (13,9%)

en la composición del PIB, siguiendo la tendencia de largo plazo observada en ciclos anteriores. Asimismo, la participación del sector industrial en la estructura del PIB permaneció prácticamente constante, aunque se modificó su composición interna. El peso específico de la industria manufacturera se redujo en -3,8% del PIB.

Cuadro IV.23
Nicaragua: evolución de la estructura del producto interno bruto y del empleo

	1993		2008		2017	
	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA
Agricultura	29,7	39,0	16,3	28,2	15,5	29,5
Industria	20,6	12,7	20,5	19,1	21,0	15,8
Manufactura	(17,5)	(9,4)	(14,0)	(13,7)	(13,7)	(10,8)
Servicios	49,6	48,3	63,2	52,7	63,5	54,7
Total	100	100	100	100	100	100
Desempleo abierto		17,8		6,1		3,7
Subempleo		n.d.		31,2		42,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1993-2017.

La evolución de la composición sectorial del empleo muestra algunas diferencias importantes con relación a los cambios ocurridos en la estructura productiva. La participación relativa de la industria manufacturera en el total del empleo ha crecido (+1,4%) a pesar de la disminución de su peso en la estructura productiva. Este comportamiento está vinculado al crecimiento de la maquila industrial, intensiva en mano de obra y de baja contribución al valor agregado. Asimismo, la industria en su conjunto registra un aumento significativo de su participación relativa en la estructura del empleo (+3,1%), asociada además al auge de la industria de la construcción. En cambio, la participación relativa en el empleo de los sectores de agricultura (-9,5%) y de servicios (+6,4%) registra una tendencia similar a la evolución de su peso relativo en la estructura productiva.

Sin embargo, los indicadores de empleo también muestran que la población económicamente activa ocupada tiene un alto nivel de subempleo (42,9% en 2017). Esta categoría incluye a las personas ocupadas que trabajan más de las horas establecidas y ganan menos del salario mínimo y las que trabajan menos de las horas establecidas por causas involuntarias. El alto porcentaje de subempleo indica que el cambio de la estructura productiva generado por la expansión de la agroindustria, la maquila industrial y el crecimiento del sector de servicios moderno no creó los empleos suficientes para absorber el rápido crecimiento de la población económicamente activa.

La demanda insatisfecha de empleos también está vinculada al cambio demográfico que ha experimentado el país en las dos últimas décadas. La población en edad de trabajar, personas entre 15 y 64 años, ha aumentado su peso en la estructura poblacional. La tasa promedio de crecimiento de la población económicamente activa ha sido del 2,7% anual comparada con la tasa de crecimiento de la población (1,7% anual) y, por consiguiente, una fracción mayor de la población ha tenido que buscar empleo. Se estima que la población en edad de trabajar casi se triplicó en las últimas cuatro décadas o aumentó en 2,5 millones de personas. Una de las salidas para la creciente fuerza laboral ha sido la emigración. Se estima que entre 20.000 y 30.000 nicaragüenses emigraron anualmente y se calcula que en 2017 alrededor del 10% de la población vivía fuera del país (Banco Mundial, 2008 y 2017).

b) Las fases de la recuperación económica posconflicto

La recuperación económica posconflicto estuvo inicialmente basada en la expansión de la producción agrícola y de los servicios durante la década de 1990. La agroexportación fue favorecida por la mejora significativa de los términos de intercambio comercial y la producción de alimentos se recuperó después de la reapertura de la frontera agrícola y del restablecimiento de las redes privadas de comercio rural. El comercio y los servicios y la industria de la construcción se beneficiaron de los flujos significativos de ayuda externa, particularmente después del impacto del huracán Mitch que causó pérdidas humanas y daños considerables a la producción agrícola e infraestructura del país.

Cuadro IV.24
Nicaragua: indicadores de la recuperación económica por sector productivo, 1994-2008

	1994	1997	2000	2003	2006	2008
Agricultura	100	118	140	146	166	188
Minería	100	179	244	262	289	269
Manufactura	100	124	137	152	186	195
Construcción	100	97	130	119	138	106
Servicios	100	114	134	148	168	190
PIB	100	117	135	144	165	180

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

El índice global de la industria manufacturera también registró una reactivación significativa, aunque su desempeño fue afectado por el acelerado proceso de desgravación arancelaria, la obsolescencia y deterioro de la planta industrial durante los años del conflicto armado, y los conflictos sobre la privatización de las empresas industriales estatales. El proceso de reactivación de la industria fue desigual y diferenciado según las ramas de la producción manufacturera y su orientación de mercado. Las ramas industriales tradicionales orientadas al mercado nacional y extrarregional como las de alimentos, bebidas, productos no metálicos y derivados del petróleo crecieron de manera sostenida, particularmente en los casos de las agroindustrias exportadoras de azúcar y de carne de res.

Asimismo, la emergencia de la maquila industrial bajo el régimen de zona franca generó el crecimiento sostenido de exportaciones industriales extrarregionales. En contraste, las industrias desarrolladas en el marco del Mercado Común Centroamericano, como las de productos químicos, productos metálicos y maquinaria y equipo de transporte, experimentaron una drástica contracción de su producción. Asimismo, otras ramas industriales orientadas al mercado nacional como las de tabaco, vestuario, cuero y calzado, y madera y muebles también experimentaron una severa contracción de su producción porque sin protección arancelaria no pudieron competir con las importaciones.

Cuadro IV.25
Nicaragua: indicadores de la reactivación de la industria manufacturera, 1994-2008

	IPI-global	Alimentos	Bebidas	Vestuario calzado	No metálicos	Metálicos	Químicos
1994	100	100	100	100	100	100	100
1997	116	119	113	145	116	26	92
2000	131	171	116	49	189	8	81
2003	144	200	144	50	183	2	57
2006	163	242	242	49	218	2	67
2008	168	268	269	43	218	1	64

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1994-2008.

El ciclo de recuperación posconflicto fue frenado por una combinación de choques externos y por la crisis bancaria nacional a principios de la década del 2000. El ritmo del crecimiento económico disminuyó como resultado del colapso de los precios internacionales del café, principal exportación agrícola del país, el fin de la bonanza pos-Mitch de los flujos de la ayuda externa y la reducción del crecimiento de las exportaciones de la maquila industrial por la recesión económica de los Estados Unidos. Los choques externos fueron también el catalizador de la crisis bancaria nacional que llevó a la quiebra de varios bancos. La crisis fue causada también por la falta de un marco regulatorio adecuado para los nuevos bancos privados que emergieron durante la década de 1990. El costo del rescate del sistema bancario por parte del Estado causó un incremento significativo de la deuda pública interna, equivalente al 12,6% del PIB.

Después del relativo estancamiento del trienio 2001-2003, la economía nicaragüense volvió expandirse nuevamente impulsada por el fuerte incremento de la inversión pública, financiada por la ayuda externa, y el aumento de las exportaciones estimuladas por la mejora de sus precios internacionales. El clima de inversión mejoró con la negociación exitosa del DR-CAFTA, el acceso de Nicaragua a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y la Ley de Equidad Fiscal. El alivio de la deuda externa y la reforma fiscal fortalecieron las finanzas públicas.

El crecimiento de la maquila industrial se aceleró después de la firma del DR-CAFTA, incorporando la producción de arneses para automóviles y aumentando significativamente las exportaciones de textiles y vestuario. Asimismo, las agroindustrias del azúcar y de la carne y la producción de maní se beneficiaron de la ampliación de sus cuotas de exportación al mercado de Estados Unidos en el marco del DR-CAFTA. La industria manufacturera fue el sector productivo más dinámico durante la década de 2000 previo a la contracción de la economía nicaragüense en 2009 debido al impacto de la gran recesión global. No obstante, la principal fuente del crecimiento económico del país durante este mismo período fue la moderada y firme expansión del sector servicios, apoyado en el crecimiento de la demanda interna estimulada también por el aumento de las remesas familiares y de la ayuda externa.

Paralelamente, la fragmentación política de la coalición de centro-derecha que gobernó Nicaragua durante las primeras dos décadas y media del período posconflicto preparó el escenario para el retorno al poder del partido FSLN en 2007. El segundo gobierno sandinista priorizó la reducción de la pobreza al igual que durante el período revolucionario de los ochenta, pero mantuvo el enfoque macroeconómico ortodoxo de los gobiernos de centro-derecha. El gobierno sandinista negoció un nuevo Programa Económico Financiero (PEF) con el FMI para preservar la estabilidad económica y prevenir la fuga de capitales privados. La lógica implícita de la estrategia fue enviar a la élite empresarial, a los inversionistas extranjeros y a la cooperación internacional la señal de que el gobierno no cambiaría radicalmente el modelo económico existente como había sucedido durante la revolución de los años ochenta.

El apoyo del FMI a la política económica facilitó el desarrollo gradual de una alianza entre el gobierno sandinista y la élite empresarial nacional. La alianza incluyó la participación amplia de la élite empresarial en el diseño de políticas públicas claves como las reformas fiscales (Ley de Equidad Fiscal de 2009 y Ley de Concertación Tributaria de 2012) y las modificaciones del sistema de pensiones (Ley de la Seguridad Social 2013). El llamado modelo de diálogo y consenso del gobierno y del sector empresarial fomentó un mejor clima de negocios y facilitó la rápida reactivación de la economía nicaragüense después del impacto negativo de la recesión global de 2008-2009. Se elevó a rango constitucional en la reforma a la Carta Magna de 2014.

El patrón de reactivación económica después de la recesión global fue muy similar al experimentado en la década de 2000. La mayor contribución al crecimiento económico global provino de la expansión sostenida del sector servicios, aunque fue la industria de la construcción el sector que tuvo mayor dinamismo. La expansión de ambos sectores respondió a una mayor demanda interna estimulada por el crecimiento acelerado de las remesas familiares, el aumento significativo de la inversión privada nacional y extranjera y de los flujos de ayuda externa de la República Bolivariana de Venezuela. Otro factor clave fue el desarrollo incipiente de la industria del turismo y, con ello, el aumento de la demanda de servicios de hoteles, restaurantes y otros.

Cuadro IV.26
Nicaragua: indicadores de la recuperación económica por sector productivo, 2010-2017

	2010	2013	2015	2017
Agricultura	100	103	106	122
Minería	100	171	162	158
Manufactura	100	129	140	152
Construcción	100	156	197	205
Servicios	100	118	133	146
Producto interno bruto (PIB)	100	119	130	143

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

La cooperación petrolera venezolana tuvo un papel clave en la estabilización y reactivación de la economía durante y después de la recesión global. Estos recursos financiaron la creación de un nuevo grupo empresarial privado con inversiones en energía, agroindustria, construcción y otros sectores productivos y de servicios. También financió programas sociales que no estaban incluidos en el presupuesto del gobierno y abrió un nuevo mercado para las exportaciones de productos agropecuarios. Este acuerdo de cooperación fue severamente afectado por la drástica caída de los precios del petróleo y la subsecuente crisis económica de la República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro IV.27).

Cuadro IV.27
Nicaragua: cooperación venezolana en el marco del ALBA-TCP, 2008-2017
(En millones de dólares)

	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Préstamos	325,0	521,8	556,3	502,0	133,9	30,9
Inversión directa	132,0	11,0	173,0	184,0	114,7	71,5
Total	457,0	532,8	729,3	686,0	248,6	102,9
Porcentaje de PIB	5,4	6,1	7,0	5,8	1,9	1,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 2008-2017.

La industria manufacturera y la agroindustria también experimentaron un alto ritmo de crecimiento y de aumento de la inversión, estimuladas por la reactivación de la economía estadounidense y la mejoría de los términos de intercambio comercial. La maquila industrial, el comercio, la energía y las telecomunicaciones fueron los destinos principales de los flujos de inversión extranjera directa, sin precedentes en la historia económica reciente del país. En esta etapa la inversión extranjera en la minería y los altos precios internacionales de los metales llevaron al oro al tercer lugar de las exportaciones tradicionales del país, detrás del café y de la carne.

El promedio del flujo anual total de la inversión extranjera fue equivalente al 6,8% del PIB y Nicaragua obtuvo la segunda tasa más alta de inversión extranjera directa de la región después de Panamá durante este período. En cambio, la agricultura tuvo un crecimiento lento a pesar de los relativamente buenos precios internacionales y la mayor demanda interna de alimentos y productos agrícolas. La disminución del ritmo de crecimiento de la agricultura está vinculada al agotamiento de la disponibilidad de tierras de bosques tropicales susceptibles de convertirse para la producción agrícola y la creciente vulnerabilidad del país ante el cambio climático.

Cuadro IV.28
Nicaragua: inversión extranjera directa por sector de destino, 2010-2017
 (En millones de dólares)

	2010	2013	2015	2017
Total	508,0	815,5	949,9	1 035,4
Minería	25,3	212,3	30,6	18,3
Pesca	0,9	6,8	1,2	10,7
Manufactura	107,9	233,5	280,2	233,6
Energía	158,9	30,6	124,1	175,1
Comercio	58,8	75,2	149,1	211,8
Comunicación	118,7	132,0	179,4	153,8
Otros	37,5	125,1	141,4	232,0
IED/PIB (en porcentajes)	5,9	7,5	7,4	7,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 2010-2017.

El patrón de crecimiento agrícola ha sido mayormente de carácter extensivo y de baja productividad. La estructura agraria es heterogénea y tiene una fuerte presencia de agricultura familiar y de medianos propietarios. El censo agropecuario de 2001 mostraba que el 47,4% de las explotaciones agrícolas poseían un área menor a las 10 manzanas (7 hectáreas) y tenían bajo su control únicamente el 4,7% del área en fincas. Este numeroso segmento de la agricultura familiar tiene presencia en todas las regiones agrarias del país, pero se concentra sobre todo en la región de frontera agrícola del trópico húmedo y en las tierras secas del Pacífico y de la región central montañosa del país. Sus estrategias de ingreso incluyen el trabajo fuera de sus fincas y la emigración temporal. Enfrentan además severas limitaciones para poder acceder a crédito, tecnología y mercados.

El otro segmento de la agricultura familiar lo constituyen quienes poseen entre 10 y 50 manzanas (7 a 35 hectáreas) y representan el 33% de las explotaciones agrícolas. Los ingresos de estas familias dependen de la actividad agropecuaria y tienen sistemas de producción relativamente diversificados, incluyendo cultivos de exportación y ganadería. Sin embargo, tienen poco acceso al crédito, a la tecnología y dificultades para la comercialización de sus productos. Se concentran geográficamente en la región central montañosa y en la frontera agrícola, aunque también tienen presencia en la región del Pacífico. El censo agropecuario también registraba un importante estrato de propietarios medianos que tenían propiedades de un tamaño entre 50 y 200 manzanas (35 y 140 hectáreas). Representaban el 16,3% de las explotaciones agropecuarias del país. La mayoría de estos productores practican la ganadería extensiva, en algunos casos combinada con café (véase el cuadro IV.29).

Cuadro IV.29

Nicaragua: evolución de los principales estratos de tenencia de la tierra, 1963-2001
(En porcentajes de explotaciones y de área en fincas, superficie en manzanas)

Estrato	1963		1971		2001	
	Explotación	Área	Explotación	Área	Explotación	Área
1-10	50,8	3,5	44,2	2,9	47,4	4,3
10-50	27,4	11,2	31,4	13,3	33,0	20,5
50-200	16,9	26,5	18,7	28,4	16,3	37,0
200-500	3,5	17,6	3,7	21,0	2,6	18,4
Más de 500	1,5	41,2	1,9	34,5	0,8	19,8
Total	100	100	100	100	100	100
Número de manzanas	102 201	5 641 162	104 063	7 086,3	199 549	8 935 020

Fuente: E. Baumeister y E. Fernández, *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001*, Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2004, sobre la base de datos de los Censos Agropecuarios de 1963, 1971 y 2001.

El segmento más acomodado de la agricultura familiar y los medianos propietarios incrementaron su participación en la estructura de tenencia de la tierra entre 1963 y 2001 como resultado de la redistribución de tierras durante el período revolucionario y de la ampliación del área agrícola debida al proceso de colonización y conversión de bosques tropicales a la agricultura. El avance de la frontera agrícola expandió el área de explotación agropecuaria en 58,4% entre 1963 y 2001. Y la participación de la agricultura familiar en la estructura de tenencia de la tierra se incrementó del 14,7% en 1963 al 24,8% del área total en 2001, mientras que la de los medianos propietarios pasó del 26,5% al 37% durante el mismo período (véase el cuadro IV.30). La amplia disponibilidad de tierras y la falta de acceso a crédito, tecnología y mercados para la agricultura familiar y, en menor medida, para los medianos propietarios, ha sido un obstáculo formidable para el aumento de la productividad de la agricultura nicaragüense. La productividad agrícola de Nicaragua es la menor de Centroamérica, tal como se puede apreciar en el cuadro comparativo de los rubros principales de exportación y de producción de alimentos.

Cuadro IV.30

Nicaragua y Centroamérica: comparación de los indicadores de productividad agrícola

Producto	Nicaragua	Centroamérica	Nicaragua en comparación con Centroamérica
	kg/ha	kg/ha	
Café	388,6	689,2	0,56
Caña de azúcar	46 614,4	70 406,9	0,66
Arroz	2 500,0	3 100,0	0,81
Maíz	529,8	2 205,8	0,24
Frijoles	315,4	783,3	0,40
	kg/animal vivo	kg/animal vivo	
Carne	151,8	192,2	0,79
Leche	748,1	1,272	0,59

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, 2015.

La productividad promedio es de 717 dólares por hectárea, aproximadamente entre el 40% y el 60% de las cifras promedio de Honduras, El Salvador y Guatemala y solamente el 16% del valor de la productividad agrícola de Costa Rica. A pesar de todo, la disminución del peso del sector agrícola en la estructura económica ha tenido un impacto limitado en el crecimiento de la productividad global de la economía. Durante el período 2001-2014, la participación de la agricultura en el empleo total disminuyó el 1,4%, mientras que la del sector servicios aumentó cerca del 2,0%. No obstante, el crecimiento anual promedio de la productividad por trabajador fue de solo del 0,6% (Banco Mundial, 2017).

Cuadro IV.31
Nicaragua: crecimiento de la productividad del trabajo (anualizada), 2001-2014

	2001	2005	2009	2014	Crecimiento (2001-2014)
Empleo	1 757 840	1 897 259	2 129 038	2 545 958	2,9%
Población en edad de trabajar	2 921 273	3 038 249	3 529 344	3 965 879	2,4%
Tasa de empleo	60,2	62,4	60,3	64,2	0,5%
PIB (<i>en millones de córdobas, 2006</i>)	100 919	114 482	125 557	158 857	3,6%
PIB por trabajador	57 411	60 341	58 974	62 396	0,6%

Fuente: Banco Mundial, "Nicaragua systematic country diagnosis: paving the way to faster growth and inclusion", *Report*, N° 116484-NI, Washington, D.C., 2017.

Las estimaciones del Banco Mundial basadas en las encuestas nacionales de medición del nivel de vida y los datos del Banco Central indican que los subsectores de comercio y hoteles y restaurantes fueron los que absorbieron la mayor parte de los trabajadores que migraron de las zonas rurales a las ciudades durante el período 2001-2014. Y estos subsectores tienen una tasa de productividad promedio que es solo marginalmente mayor que la productividad agrícola promedio. En síntesis, el crecimiento económico se aceleró significativamente y aumentó la inversión extranjera y nacional durante la segunda etapa de recuperación económica posconflicto. Sin embargo, ha sido insuficiente para generar el incremento sostenido de la productividad de los trabajadores porque la mayor parte del empleo continúa estando en ocupaciones de bajo rendimiento económico.

D. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

El modelo exportador de crecimiento económico que Nicaragua adoptó desde la segunda mitad del siglo XIX ha experimentado cambios estructurales con profundas implicaciones económicas y sociales, particularmente después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Este capítulo trata de sintetizar los principales hallazgos y conclusiones del estudio sobre las transformaciones ocurridas en el modelo exportador y su impacto económico y social durante el período 1950-2017. El crecimiento económico durante este largo período no ha generado suficientes empleos para aprovechar el rápido crecimiento de la fuerza laboral y lograr una reducción significativa de la pobreza. Por el contrario, la brecha del ingreso per cápita de Nicaragua con respecto a los Estados Unidos y a los otros países centroamericanos se amplió considerablemente entre 1950 y 2017 (véase el cuadro IV.32). La estructura productiva de Nicaragua tiene fuertes rezagos de competitividad con relación al resto de Centroamérica y el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso ha sido un obstáculo para el crecimiento y ha dificultado la reducción de la pobreza. El índice de pobreza multidimensional para los países de América Latina mostraba que más del 60% de los nicaragüenses eran pobres en 2014 (Duryea y Robles, 2016).

Cuadro IV.32**Nicaragua: evolución relativa del PIB per cápita de los países centroamericanos con respecto al PIB per cápita de los Estados Unidos, 1950-2016***(1.000 dólares per cápita PPP a precios de 1990)*

	1950	1980	2016
Panamá	17	24	38
Costa Rica	21	26	27
Guatemala	22	22	14
El Salvador	19	13	10
Honduras	14	11	11
Nicaragua	17	12	8
Estados Unidos	100	100	100

Fuente: Geary-Khamis, J. Bolt y otros, "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", *Maddison Project Working Paper*, N°10, Maddison Project Database, version 2018, 2018.

1. Los cambios estructurales del modelo exportador

La diversificación y transformación estructural de la economía nicaragüense durante la posguerra ha seguido patrones de crecimiento económico y de políticas de desarrollo productivo diferenciados, aunque con algunos elementos estructurales comunes. La transformación de la estructura productiva durante los tres ciclos económicos mostró una clara tendencia hacia la relativa disminución del peso del sector agrícola y el correspondiente aumento del peso del sector servicios. No obstante, la modernización del modelo exportador no creó los empleos suficientes para absorber el rápido crecimiento de la población económicamente activa y de la migración rural-urbana. La participación del sector agrícola en la estructura productiva durante el primer ciclo de crecimiento económico (1950-1977) disminuyó en -15,8% del PIB, mientras que el peso de la industria aumentó en 7,0% del PIB y el sector servicios incrementó su participación en 8,1% del PIB (véase el cuadro IV.33).

Cuadro IV.33**Nicaragua: indicadores de diversificación productiva***(En porcentajes del PIB)*

	1950	1970	1977	1993	2008	2017
Agricultura	38,7	24,9	22,9	29,7	16,3	15,5
Industria	16,3	24,2	24,0	20,6	20,5	21,0
Manufactura	(12,2)	(20,4)	(19,2)	(17,5)	(14,0)	(13,7)
Servicios	45,0	50,9	53,1	49,6	63,2	63,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La evolución de la composición sectorial del empleo muestra algunas diferencias importantes con relación a los cambios ocurridos en la estructura productiva. La participación relativa de la industria manufacturera en el total del empleo disminuyó (-1,6%) entre 1950 y 1977 a pesar del aumento significativo de su peso en la estructura productiva. Este comportamiento estuvo vinculado al establecimiento y desarrollo de nuevas ramas de la industria manufacturera (por ejemplo, productos químicos y metalmecánica) que eran relativamente intensivas en capital.

Cuadro IV.34
Nicaragua: evolución de la composición sectorial del empleo, 1950-2017
(En porcentajes del empleo total)

	1950	1970	1977	1993	2008	2017
Agricultura	67,9	53,4	47,9	39,0	28,2	29,5
Industria	14,8	15,4	14,6	12,7	19,1	15,8
Manufactura	(10,9)	(11,2)	(9,6)	(9,4)	(13,7)	(10,8)
Servicios	17,3	31,2	37,5	48,3	52,7	54,7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1950-2017; Banco Mundial, "Long-term economic growth and prospects of Nicaragua", *Report*, N° 197a-NI, Washington, D.C., 1973 y "Memorandum on Nicaragua recent economic development and prospects", *Report*, N° 2061 NI, Washington, D.C., 1978.

En cambio, la participación relativa en el empleo de los sectores de agricultura y de servicios registró una tendencia similar a la evolución de su peso relativo en la estructura productiva. La población económicamente activa creció el 46,2% entre 1960 y 1977 y fue el sector servicios el que prácticamente absorbió el éxodo de trabajadores del campo a la ciudad. Su participación en la composición del empleo aumentó en 20,2%, mientras que la del sector agrícola disminuyó en 20%.

Algunos de los factores subyacentes del éxodo rural a las ciudades fueron los altos niveles de subempleo agrícola y los ingresos relativamente más altos del sector informal urbano con relación a los ingresos rurales. La proporción de la población que vivía en áreas rurales disminuyó del 65% al 52% entre 1950 y 1971, aunque la población rural continuó creciendo en términos absolutos. El nivel educativo formal de los trabajadores rurales era muy bajo y los que emigraron a la ciudad tuvieron que buscar empleo en el sector informal. Según el censo de 1971, aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo tenía menos de tres años de educación formal y solamente el 6% tenía educación secundaria o de nivel superior.

Paralelamente, el proceso de concentración de la propiedad agraria empujó la migración rural hacia la frontera agrícola, en la región de bosques tropicales del Caribe, donde el gobierno también organizó proyectos de colonización agrícola. Este proceso de migración interna fue interrumpido temporalmente por el conflicto armado de los años y se volvió a reanudar con mayor intensidad durante la fase de recuperación económica posconflicto. Durante el ciclo posconflicto 1994-2017 se profundizaron las tendencias de largo plazo de la estructura productiva hacia la disminución del peso de la agricultura (-14,2% del PIB) y al aumento de la participación del sector servicios (13,9% del PIB), aunque el cambio estructural más significativo fue la reducción del peso de la industria manufacturera (-3,8% del PIB).

El proceso de desindustrialización parcial fue causado por la severa contracción de las industrias desarrolladas en el marco del Mercado Común Centroamericano y otras ramas industriales orientadas al mercado nacional que no pudieron competir con las importaciones de fuera de la región sin protección arancelaria. En cambio, las agroindustrias del azúcar, de la carne de res y de los lácteos, se expandieron aprovechando el mayor acceso al mercado de Estados Unidos después de la firma del DR-CAFTA. Asimismo, los productos lácteos, la carne vacuna y otros productos alimentarios se beneficiaron de la apertura del mercado regional centroamericano.

El DR-CAFTA estimuló mayores flujos de inversión extranjera y el crecimiento acelerado de las exportaciones de la maquila industrial bajo el régimen de zona franca, generando un proceso paralelo de reindustrialización del país. La participación sectorial del empleo

manufacturero se incrementó del 9,4% al 10,8% del empleo total, a pesar de la disminución de su peso en la estructura productiva. Este comportamiento ha estado vinculado a las características de la maquila industrial, intensiva en mano de obra y de baja contribución al valor agregado.

El sector agrícola continúa desempeñando un rol clave en la composición del empleo (29,5% de la PEA), aunque ha perdido peso en la estructura productiva. La agricultura nicaragüense tiene la productividad por hectárea más baja de Centroamérica y su patrón de crecimiento ha sido mayormente extensivo debido a la relativamente amplia disponibilidad de tierras. La estructura agraria es heterogénea y tiene una fuerte presencia de agricultura familiar y de medianos propietarios. La falta de acceso a crédito, tecnología y mercados de estos sectores sociales productivos ha sido un obstáculo clave para el aumento de la productividad agrícola y de la generación de empleos.

La disminución del ritmo de crecimiento agrícola en los últimos años también ha estado vinculada al agotamiento de la disponibilidad de tierras de bosques tropicales susceptibles a ser convertidas a la producción agrícola y a su creciente vulnerabilidad ante el cambio climático. El país perdió el 31% de su cobertura forestal entre 1990 y 2010 (1,4 millones de hectáreas) y la emigración de familias campesinas hacia la frontera agrícola ha causado fuertes conflictos agrarios con los pueblos originarios de la Costa Caribe.

Los indicadores de empleo también muestran que la población económicamente activa ocupada tanto rural como urbana tiene un alto nivel de subempleo (42,9% en 2017). Esto indica que los cambios de la estructura productiva generados por la expansión de la agroindustria, la maquila industrial y del sector de servicios moderno no creó los empleos suficientes para absorber el rápido crecimiento de la población económicamente activa. La demanda insatisfecha de empleos también está vinculada al cambio demográfico que ha experimentado el país en las dos últimas décadas. La tasa promedio de crecimiento de la población económicamente activa ha sido del 2,7% anual comparada con la tasa de crecimiento de la población del 1,7% anual y, por consiguiente, una fracción mayor de la población ha tenido que buscar empleo.

Cuadro IV.35
Nicaragua: indicadores del mercado laboral, 1963-2017
(En miles de personas y porcentajes)

	1963	1971	1981	1993	2008	2017
PEA	527,6	626,9	779,9	1 365,2	2 308,3	2 930,1
PEA/población	31,1	28,6	25,9	32,7	40,7	46,5
Desempleo	1,6	3,4	5,9	17,8	6,1	3,7
Subempleo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	31,2	42,9

Fuente: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), *Anuario Estadístico*, 2005-20019 y Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1963-2017.

Sin embargo, la población joven que ingresa al mercado laboral tiene en promedio solo seis años de educación formal de baja calidad, lo que reduce sus oportunidades potenciales de empleo. El requerimiento actual de escolaridad para trabajar en las empresas de la zona franca industrial es de entre 9 y 12 años. La población en edad de trabajar casi se triplicó en las últimas cuatro décadas o aumentó en 2,3 millones de personas y una de las salidas para la creciente fuerza laboral ha sido la emigración. Se estima que entre 20.000 y 30.000 nicaragüenses emigraron anualmente y se calcula que alrededor del 10% de la población vivía fuera del país en 2017.

2. La diversificación y expansión exportadora. ¿Se recuperará la solvencia macroeconómica externa?

El crecimiento de la maquila industrial ha transformado la composición de las exportaciones de bienes y, por primera vez en la historia económica del país, la exportación de productos manufacturados es mayor que las exportaciones tradicionales de productos primarios (véase el cuadro IV.36). Las exportaciones de maquila industrial se expandieron mediante la inclusión de la producción de arneses para automóviles, aumentando la variedad de productos textiles y de vestuario e incrementando la exportación de tabacos finos. No obstante, su nivel de diversificación es todavía incipiente y prácticamente no tiene eslabonamientos o conexiones con la economía local. Tiene además fuertes rezagos de competitividad con relación al resto de Centroamérica.

Cuadro IV.36
Nicaragua: evolución de la composición de las exportaciones de bienes, 1970-2017
(En porcentajes de las exportaciones totales)

	1970	1977	1993	2008	2017
Exportaciones tradicionales	64,60	70,4	61,8	31,4	31,4
Maquila industrial	0	0	5,0	35,6	50,9
Resto de exportaciones	33,4	29,6	33,2	33,0	17,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El nivel de diversificación de la estructura exportadora ha mejorado con respecto al que existía durante el ciclo de posguerra, tal y como lo muestran las estimaciones del índice de Theil realizadas por el FMI para los períodos 1975-1980 y 2005-2010 (véase el cuadro IV.35). No obstante, Nicaragua muestra cierto rezago en su evolución con relación a los cambios observados en Guatemala y El Salvador, donde el ritmo de diversificación ha sido más rápido.

Cuadro IV.37
Nicaragua: índice Theil de diversificación exportadora, 1975-2010
(1= más diversificado)

	1975-1980		2005-2010	
	Promedio	Clasificación	Promedio	Clasificación
Costa Rica	3,78	4	3,56	5
El Salvador	3,92	5	3,16	2
Guatemala	3,48	1	2,45	1
Honduras	3,75	3	3,44	4
Nicaragua	3,57	2	3,25	3
Países ingreso medio bajo	4,14		3,81	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Nicaragua: staff report for the 2015 Article IV consultation", *IMF Country Report*, vol. 2016, N° 034, Washington, D.C., 2016.

El crecimiento y la diversificación de las exportaciones han sido insuficientes para recuperar la solvencia macroeconómica externa. La expansión exportadora de Nicaragua durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 generaba el ingreso de divisas necesario para financiar las importaciones y pagar el servicio de la deuda externa. El sector exportador colapsó durante la década de los 80s por el impacto de los conflictos armados, el deterioro de los términos de intercambio y el embargo comercial y financiero de los Estados Unidos.

Cuadro IV.38
Nicaragua: evolución del sector externo, 1960-2017
 (En porcentajes del PIB)

	Balanza comercial	Remesas	Cuenta corriente	Ayuda externa	Deuda externa	Inversión extranjera
1960	2,2	0,0	(-2,3)		6,5	0,5
1970	0,0	0,0	(-4,9)		24,2	1,9
1977	(-3,0)	0,0	(-8,1)		39,0	0,4
1990	(-15,9)	1,0	(-33,6)	12,2	706,5	0,0
2000	(-23,4)	8,1	(-21,4)	13,8	296,0	13,6
2008	(-34,5)	12,8	(-11,0)	19,6	55,1	9,8
2017	(-17,1)	10,1	(-6,0)	6,8	50,1	7,5

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1960-2017.

La recuperación posconflicto del sector exportador fue lenta porque fue necesario reparar y renovar la infraestructura de procesamiento agroindustrial y la red vial, así como restablecer los vínculos financieros y comerciales con los mercados tradicionales. Asimismo, las exportaciones de maquila industrial recién iniciaron su desarrollo después de finalizado el conflicto armado. El promedio de los déficits de la cuenta corriente fue equivalente al -20,9% del PIB durante la primera etapa del ciclo de recuperación económica posconflicto (1994-2008) y del -9,4% del PIB en la segunda etapa (2010-2017). Estos déficits fueron financiados por el rápido crecimiento de las remesas familiares y los flujos considerables de ayuda externa y, en menor medida, de inversión extranjera. Y ponen de relieve la fragilidad de la recuperación posconflicto de Nicaragua.

3. ¿Es posible un modelo exportador de base amplia y de fuertes eslabonamientos con la economía no-exportadora?

El modelo exportador posconflicto ha tenido además un impacto limitado en la diversificación y profundización de la estructura productiva nacional. La maquila industrial (arneses eléctricos o prendas de vestir) y la renovada exportación de oro no propician el desarrollo de eslabonamientos hacia atrás (infraestructura, insumos y maquinaria, entre otros), ni hacia delante (como insumos para la fabricación de otros productos) con la economía local. La propiedad y control extranjero de estas actividades productivas implica que únicamente los salarios de las y los obreros de la maquila y la minería dinamizan la demanda agregada nacional de bienes de consumo y servicios. Asimismo, el Estado no puede incrementar los ingresos fiscales por la vía de impuestos y aranceles debido al régimen excepcional que tiene la maquila industrial. La minería está sujeta a impuestos específicos para esa actividad.

En cambio, las actividades exportadoras tradicionales del sector primario tienen eslabonamientos hacia atrás y adelante con la economía nacional. Según el estudio del Banco Mundial sobre el sector agrícola (Banco Mundial, 2015), el valor agregado del sector primario pasa del 17,48% al 22,52% del PIB si se incluyen los eslabonamientos hacia atrás y delante de las actividades del sector primario (agricultura, pecuario, pesca y forestal). Y si se incluyen además las actividades que transforman materias primas, como la agroindustria, el valor agregado total sube hasta el 27,8% del PIB.

El potencial de desarrollo de este sector ampliado está actualmente limitado por su baja productividad. La agricultura familiar tiene un peso considerable en la estructura productiva y potenciar su desarrollo podría conducir a un crecimiento económico de base amplia. El Estado podría hacer innovaciones institucionales que permitan apoyar el desarrollo asociativo y de cooperativas para mejorar significativamente el acceso de estos sectores sociales productivos

al crédito, la tecnología y los mercados. Y se requiere además hacer una fuerte inversión estatal en educación que permita alcanzar un nivel promedio de escolaridad y de calidad educativa compatible con las necesidades de desarrollo del país.

Bibliografía

- Acevedo Vogl, A. (2007), "Consideraciones sobre la efectividad de la Cooperación Externa Oficial en Nicaragua", inédito.
- Avendaño, N. (1996), "El ESAF: alcances y limitaciones de un programa financiero: una evaluación técnica de los criterios de desempeño", *ESAF: condicionalidad y deuda*, O. Neira Cuadra (coord.), Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Argüello, A., N. Kleiterp y E. Croes (1988), "Acumulación y transformación: Nicaragua 1979 a 1985", *Cuadernos de Investigación*, N° 3, Managua, INIES.
- Artana, D. (2005), *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*, Managua.
- Banco Central de Nicaragua (1961-2017), *Informe Anual*.
- Banco Mundial (2021), Datos de libre acceso del Banco Mundial [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org>.
- Banco Mundial (2017), "Nicaragua systematic country diagnosis: paving the way to faster growth and inclusion", *Report*, N° 116484-NI, Washington, D.C.
- ____ (2015), *Agriculture in Nicaragua: Performance, Challenges and Options*, Washington, D.C.
- ____ (2008), "Nicaragua poverty assessment", *Main Report*, vol. 1, N° 39736-NI, Washington, D.C.
- ____ (2004), "Nicaragua: development policy review: sustaining broad-based growth", *Report*, N° 29115-NI, Washington D.C.
- ____ (1993), "Republic of Nicaragua: Review of Social Sector Issues", *Report*, N° 10671-NI, Washington, D.C.
- ____ (1981), "Nicaragua: the challenge of reconstruction", *Report*, 3524-NI, Washington, D.C.
- ____ (1978), "Memorandum on Nicaragua recent economic development and prospects", *Report*, N° 2061-NI, Washington, D.C.
- ____ (1973), "Long-term economic growth and prospects of Nicaragua", *Report*, N° 197a-NI, Washington, D.C.
- ____ (1968), "Current Economic Position and Prospects of Nicaragua", Washington, D.C.
- ____ (1953), *The Economic Development of Nicaragua*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins Press.
- Baumeister, E. y E. Fernández (2004), *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001*, Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Belli, P. (1975), "Prolegómeno para una historia económica de Nicaragua de 1905 a 1966", *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*, vol. 30, N° 146, Managua.
- Beteta, H. E. y J. C. Moreno Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas (1991-2011)*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolt, J. y otros (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", *Maddison Project Working Paper*, N° 10, Maddison Project Database, version 2018.
- Booth, D., A. Grigsby y C. Toranzo (2005), *Politics and Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean*, London, Overseas Development Institute.
- Bruck, T., V. Fitzgerald y A. Grigsby (2003), *Enhancing the Private Sector Contribution to Post-War Recovery in Poor Countries*, Oxford, Queen Elizabeth House.
- Brundenius, C. (1985), "Industrial development and strategies in revolutionary Nicaragua", *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XIV.
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1984), “La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias”, *Revista de la CEPAL*, N° 22 México, D.F.
- _____(1982), *Características Principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960-1980*, México, D.F.
- _____(1981), *Notas para el Estudio Económico de América Latina: Nicaragua*, México, D.F.
- _____(1979), *Nicaragua: repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes*, México, D.F.
- _____(1965), *El desarrollo económico de Nicaragua en análisis y proyecciones del desarrollo económico*, t. II, cap. XI, México, D.F.
- Colburn, F. D. (1990), *Managing the Commanding Heights: Nicaragua's State Enterprises*, Berkeley, University of California Press.
- Cuadra Cea, L. (1963), *Aspectos históricos de la moneda en Nicaragua*, Managua, Banco Central de Nicaragua.
- Cumberland, W. W. (1928), *Nicaragua: An Economic and Financial Survey*, Washington, Government Printing Office.
- De Franco, M. A. (2011), “Causas del crecimiento económico de largo plazo de Nicaragua”, *Serie de Estudios Especiales*, N° 7, Managua, Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES).
- De Franco, M. A. y C. F. Chamorro (1979), “Nicaragua: crecimiento industrial y desempleo”, *El fracaso de la integración Centroamericana*, San José, EDUCA.
- DiAddario, S. (1997), “Estimating the costs of conflict: an examination of the two gap estimation model for the case of Nicaragua”, *Oxford Development Studies*, vol. 25, N° 1, Abingdon, Carfax.
- Dijkstra, A. G. (1992), *Industrialization in Sandinista Nicaragua: Policy and Practice in a Mixed Economy*, Boulder, Colorado, Westview.
- Dijkstra, G. y A. Grigsby (2010), *Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*, The Hague, IBO.
- Duryea, S. y M. Robles (2016), *Social Pulse in Latin America and the Caribbean: Realities and Perspectives*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Enriquez, L. J. y R. J. Spalding (1987), “Banking systems and revolutionary change: the politics of agricultural credit in Nicaragua”, *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin.
- Evans, T. (coord.) (1995), *La transformación neoliberal del sector público: ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*, Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)/Editorial Latino.
- _____(1998), *Liberalización financiera y capital bancario en América Central*, Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global) (2015), *Encuesta de Hogares para Medir la Pobreza: informe de resultados 2015*, Managua, Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG).
- FitzGerald, E. V. K. (1987). “An evaluation of the economic costs to Nicaragua of U.S. aggression 1980-84”, *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding, Boston, Allen&Unwin.
- _____(1984), “Problems in financing a revolution: the case of Nicaragua 1979-1984”, *ISS Working Paper, Subseries on Money, Finance and Development*, vol. 14, The Hague.
- FitzGerald, E. V. K. y A. Grigsby (2001), “The Political economy of social reform and armed conflict”, *War and Underdevelopment*, F. Stewart y otros (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017), “Nicaragua 2017 Article VI Consultation”, *IMF Country Report*, Washington, D.C.
- _____(2016), “Nicaragua: staff report for the 2015 Article IV consultation”, *IMF Country Report*, vol. 2016, N° 034, Washington, D.C.
- _____(2012), “Nicaragua 2012 Article VI Consultation”, *IMF Country Report*, Washington, D.C.
- _____(2004), “Nicaragua: enhanced initiative for heavily indebted poor countries-Completion point document”, *IMF Country Report*, N° 04/72, Washington, D.C.

- Grigsby, A. (2016), "La Ley Nica nos coloca en una situación de alto riesgo. ¿Nos tocará repetir el mito de Sísifo?", *Revista Envío*, N° 415, Managua, Universidad Centroamericana, octubre.
- _____. (2010), "¿Después de salir del hoyo? Mejor educación y una reforma fiscal", *Revista Envío*, N° 344, Managua, Universidad Centroamericana, noviembre.
- _____. (2003), "¿Nos desarrollará el desarrollo concebido en clusters?", *Revista Envío*, N° 250, Managua, Universidad Centroamericana, enero.
- _____. (1988), "Las implicaciones de un reajuste monetario en el sector agropecuario", *El Debate sobre la Reforma Económica*, Managua, Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA).
- INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo) (2005-2019), *Anuario Estadístico*.
- International Court of Justice (1986), *Case Concerned Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua: Memorial on Compensation*, The Hague.
- Neira Cuadra, O. (coord.) (1996), "El ESAF y la transición política en Nicaragua: Notas sobre una historia política y económica", *ESAF: condicionalidad y deuda*, Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Neira Cuadra, O. y A. Acevedo Vogl (1992), "Nicaragua: hiperinflación y desestabilización: análisis de la política económica 1988 a 1991", *Cuadernos de CRIES*, N° 21, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Medal, J. L. (1993), *Nicaragua: políticas de estabilización y ajuste: su interrelación con la estrategia de desarrollo*, Managua.
- MIPLAN (Ministerio de Planificación) (1981), "Programa de Austeridad y Eficiencia", Managua.
- _____. (1980), "Programa Económico en Beneficio del Pueblo", Managua.
- Ocampo, J. A. (1991), "Collapse and incomplete stabilization of the Nicaraguan economy", *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, R. Dornbusch y S. Edwards (eds.).
- Ros, J. (2004), *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruccio, D. F. (1987), "The state and planning in Nicaragua", *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin.
- Spalding, R. J. (1994), *Capitalists & Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation*, Chapel Hill y Londres, The University of North Caroline Press.
- Stahler-Sholk, R. (1987), "Foreign debt and economic stabilization policies in revolutionary Nicaragua", *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin.
- Stahler-Sholk, R. y otros (1989), "La política económica en Nicaragua 1979-1988: bibliografía comentada y cronología básica", *CRIES Cuadernos de pensamiento propio, serie bibliografías*, N° 2, Managua.
- Utting, P. (1987), "Domestic supply and food shortages", *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin.
- Weeks, J. (1987), "The mixed economy in Nicaragua: the economic Battlefield", *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, R. Spalding (ed.), Boston, Allen&Unwin.
- Wheelock Román, J. (1985), *Entre la crisis y la agresión: la Reforma Agraria Sandinista*, Managua, Editorial Nueva Nicaragua.
- _____. (1980), *Nicaragua: imperialismo y dictadura*, Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

Capítulo V

El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros

José Manuel Salazar-Xirinachs¹

Introducción²

La historia de Costa Rica desde mediados del siglo XX ha sido una historia de desarrollo bastante exitoso en términos de transformación económica, de elevación de estándares de vida y de desarrollo humano en tres planos: el social, el económico y el político. En cuanto al primero, el Pacto Social de Costa Rica tiene profundas raíces históricas que se remontan al desarrollo de la exportación de café poco después de la Independencia de España en 1821, sobre la base de pequeños productores, así como un fuerte énfasis en inversión en educación desde finales del siglo XIX. El Pacto Social se fortalece hacia la mitad del siglo XX con la creación de un sistema de seguridad social y de salud (Caja Costarricense del Seguro Social) en 1941, un Código Laboral en 1942, la garantía de educación pública para todos y de derechos sociales básicos en la Constitución de 1949.

El proyecto o modelo que Costa Rica abraza desde los años cincuenta tiene un fuerte componente de construcción explícita de un estado de bienestar estilo europeo, con importantes elementos de legislación y políticas sociales, y un papel preponderante del Estado en múltiples aspectos del pacto social, el crecimiento inclusivo, la preocupación por la desigualdad y la exclusión, incluyendo una fuerte expansión del acceso a la educación, a la salud, a la protección social, al crédito, y a la tierra, entre otros activos. El gasto social comenzó a elevarse en 1950, llegando a más del 3% del producto interno bruto (PIB) en 1958, a casi el 10% a finales de la década de 1990 y al 20,8% en 2012, nivel que se acerca al nivel promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y es significativamente mayor que el de los vecinos centroamericanos³.

¹ Doctor en economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha publicado ampliamente sobre políticas de crecimiento económico, desarrollo productivo, comercio y competitividad, empleo y competencias laborales. Consultor Senior e Investigador Senior Asociado de la Universidad Lead, en San José Costa Rica. Director Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe con sede en Lima, Perú, de 2015 a 2018, y Director General Asistente de la OIT para el Empleo a nivel global con sede en Ginebra, Suiza, de 2005 a 2014. Fue Director de la Unidad de Comercio de la OEA con sede en Washington, D.C., de 1998 a 2005, y Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica de 1997 a 1998. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, OIT (Lima, Perú, 2018, con J. Chacaltana); *Transformando las economías: haciendo que las políticas industriales funcionen para el crecimiento, el empleo y el desarrollo* (2014) (con Irmgard Nubler y Richard Kozul-Wright).

² El autor agradece los comentarios a un primer borrador de este trabajo del Grupo de Expertos organizado por la CEPAL el 27 de septiembre de 2021 con la participación de María C. Castro, Ricardo Bielschowsky, Jorge Mario Martínez, Ramón Padilla y Víctor H. Ventura de la sede subregional de la CEPAL en México, así como de los expertos independientes Jorge Cornick, Amparo Pacheco, Ennio Rodríguez, Anabel Ulate y Jorge Vargas. Agradece además los comentarios a borradores previos de Eduardo Lizano y Silvia Saborío, así como la generosidad de Gloriana Ivancovich, Josué Martínez, Ronulfo Jiménez, Boris Segura, Ricardo Monge, Isabel Román, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos con muy valiosos insumos de información y documentos. También agradece a Wendy Varela por su ayuda con las estadísticas.

³ En 2012 ese 20,8% del PIB en gasto social estaba integrado por el 7,4% en pensiones, el 7% en salud, el 5,3% en educación y el 1,1% en asistencia social (Oviedo y otros, 2015).

Esto ha permitido tener niveles de cobertura casi universales en protección social y salud. La esperanza de vida al nacer mejoró de 61,6 años en 1960 a 80,1 en 2018, de manera similar al promedio de la OCDE. Este patrón de políticas sociales explica el hecho de que ya desde la década de 1960 Costa Rica mostrara indicadores sociales por encima de lo que era de esperar dado su nivel de ingreso per cápita y de desarrollo productivo. No obstante, aunque las tasas de alfabetización son altas, hoy día persisten serias deficiencias en el sistema educativo, en particular en cobertura y abandono de la educación secundaria y en la calidad de la educación.

En lo económico, desde mediados del siglo XX el país pasó por dos transiciones muy significativas en términos de su modelo de crecimiento. La primera se inició a principios de la década de 1950 cuando el país hizo un fuerte giro para superar el modelo agroexportador tradicional y se embarcó en un esfuerzo de industrialización basado en la sustitución de importaciones con particular fuerza a partir de su incorporación al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1963. La segunda transición sucedió a principios de la década de 1980 y tuvo varias causas principales: los límites a los que había llegado el modelo de sustitución de importaciones como motor para el crecimiento; la política de aumentar sustancialmente la inversión pública para tratar de contrarrestar la reducción de la inversión privada y su financiamiento basado en un fuerte incremento del endeudamiento externo; y el impacto que tuvo, sobre el servicio de la deuda externa, el aumento súbito en las tasas de interés internacionales.

A esto se suma el cambio en las ideas económicas que estaba ocurriendo a nivel mundial a partir de al menos dos fuentes: i) los análisis críticos de excesivo proteccionismo en América Latina en general y las múltiples distorsiones asociadas con las políticas públicas imperantes, y ii) las lecciones emergentes de la experiencia de varios países asiáticos de alto desempeño. Estos, entre otros, son los principales factores que hicieron que, a partir de 1982, el país cambiara radicalmente de rumbo en materia de políticas económicas y productivas, hacia una estrategia de apertura económica, promoción de exportaciones y atracción de inversiones y, en general, de inserción en la economía mundial.

Los casi 40 años que van desde principios de los ochenta hasta el presente se pueden a su vez subdividir en dos períodos: i) 1983 a 1999, que fue un período transicional hacia una economía más abierta caracterizado por pasos graduales pero firmes hacia la apertura económica unilateral, la promoción de exportaciones y varias reformas estructurales, y ii) a partir del año 2000 se inicia un período en el que ha predominado un esfuerzo muy sistemático y estratégico de atracción de inversiones, complementado por una nueva etapa en la política comercial caracterizada por la negociación de tratados de libre comercio con los principales socios comerciales.

Sin embargo, este cambio en las políticas de crecimiento económico no fue una simple aplicación irreflexiva del llamado Consenso de Washington, sino que fue relativamente heterodoxo, en dos dimensiones: i) en defender de excesivos recortes y darle continuidad a varios pilares del estado de bienestar o lo que algunos autores han llamado el estilo costarricense de desarrollo (Rovira Más, 2004; Garnier y Blanco, 2010) y otros han llamado el pacto social costarricense (Oviedo y otros, 2015), y ii) en una dimensión menos conocida, que es un fuerte foco microeconómico o sectorial en materia de desarrollo y diversificación productiva, en particular en materia de atracción de inversiones y en ciertos sectores agrícolas.

De esta manera, a pesar de las políticas de ajuste que la situación fiscal requirió durante la década de 1980, Costa Rica siguió en una trayectoria de incremento continuado de la inversión en educación y en el desarrollo del capital humano, de expansión en la cobertura de los servicios de salud y de la protección social, en la distribución de tierras y el ordenamiento agrario, en apuestas productivas sectoriales, así como políticas ambientales y de conservación que, en combinación con otros factores, explican un desempeño económico y social positivo.

Los logros en materia económica y social de Costa Rica se han alcanzado bajo un sistema político, democrático y de derechos humanos ejemplar, que no solo es un elemento intrínsecamente positivo de la sociedad costarricense, sino que ha sido un componente fundamental para posibilitar los pactos y acuerdos políticos que han impulsado el buen desempeño económico y social durante los 70 años analizados y un estilo o vía idiosincrática costarricense hacia el desarrollo sin resquebrajamiento de su pacto social.

En conclusión, los resultados en materia de desarrollo humano son un complejo entramado de políticas económicas, de desarrollo institucional, de diversificación y sofisticación productiva y tecnológica, así como sociales, educativas, ambientales e incluso en materia de democracia y paz. No obstante, como se verá a lo largo de este trabajo, el patrón de crecimiento actual de Costa Rica, y también su Pacto Social, enfrenta importantes retos incluyendo de sostenibilidad, no solo ambiental sino fiscal y social; crecimiento; inclusión y de reducción de la desigualdad.

A. Periodización del desarrollo costarricense y visión de conjunto

El período de estudio (1950-2018) se ha dividido, para efectos del análisis, en cuatro períodos básicos: i) 1950-1979, el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), o liderada por el Estado y de construcción del estado de bienestar; ii) 1980-1982, los tres años de la fuerte crisis que actuó como catalizadora para la adopción de un nuevo modelo de crecimiento; iii) 1983-1999, el período de apertura, promoción de exportaciones y reformas estructurales variadas, y iv) 2000-2018, caracterizado por una vigorosa y focalizada labor de atracción de inversiones, inserción estratégica en cadenas globales de valor y profundización de la apertura vía tratados de libre comercio, aunque también por un crecimiento elevado de los gastos corrientes del Estado, en particular a partir de la crisis financiera mundial del período 2008-2009, que ha llevado al país a una seria situación de desbalance fiscal. A continuación se describen las principales características de estos períodos y sus hitos.

El crecimiento económico del período de ISI 1961-1979 se elevó, del 6,2% en promedio; de hecho, este fue el período de mayor crecimiento económico de los cuatro períodos analizados desde 1950. La tasa de crecimiento del PIB per cápita también fue relativamente alta (3,1%), a pesar de que este fue un período de alto crecimiento de la población. La tasa de crecimiento de la productividad también fue relativamente alta, del 2,5%. La formación bruta de capital fijo (FBCF) fue del 20,3% en promedio con un crecimiento anual promedio del 9,1% (véase el cuadro V.1). Este fue un período de desempeño económico alto, transformación estructural acelerada y desarrollo social excepcional. El MCCA permitió no solo que las exportaciones de Costa Rica a Centroamérica (y del comercio intrarregional en general) crecieran de manera importante, sino que se convirtió en un gran factor de atracción de inversión extranjera directa (IED), que venía a instalarse en los países centroamericanos para vender al mercado ampliado. Los flujos anuales de IED hacia Costa Rica se elevaron de 1 millón de dólares en 1958 a 400 millones de dólares en 1978 (Garnier e Hidalgo, 1991, pág. 40).

Cuadro V.1
Costa Rica: tasas anuales de crecimiento del PIB, de la formación bruta de capital fijo (FBCF)
y de la productividad del trabajo, 1961-2017
(En porcentajes)

	1961-1979	1980-1982	1983-1999	2000-2008	2009	2010-2017
PIB	6,2	-2,9	4,7	4,8	-1,0	3,9
PIB per cápita	3,1	-5,5	2,1	3,2	-2,3	2,8
FBCF (tasas de crecimiento)	9,1	-20,7	9,7	5,6	-12,6	2,9
FBCF/PIB	20,3	22,8	19,9	20,7	21,1	19,1
Productividad laboral	2,5	-4,9	0,8	1,4	0,2	3,1 ^a
Estrategia de desarrollo	ISI y construcción del estado de bienestar	Crisis	Promoción de exportaciones	Tracción de inversiones		
Características de la transformación estructural	Cambio estructural acelerado, expansión rápida (con fluctuaciones)	Recesión	35 años de un único movimiento expansivo, con fluctuaciones, un año de crisis (2009). Gran dinamismo en el régimen de zonas francas, menor dinamismo en el régimen definitivo y en territorios fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM)			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos de productividad para el período 1961-1999 se obtuvieron sobre la base de World Penn Tables y para 1991 a 2018 sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC).

^a Corresponde al promedio de los años 2010-2018.

Sin embargo, el tamaño pequeño del mercado centroamericano, la distribución desigual del ingreso y la guerra El Salvador-Honduras de 1969 hicieron que ya al final de la década de 1960 y principios de los setenta el MCCA empezara a perder dinamismo. Esto llevó a los dos gobiernos sucesivos (por primera vez en la historia) del Partido Liberación Nacional (PLN)⁴, de 1970 a 1978, a promover un papel más activo del Estado en la economía, en particular en materia de inversión pública y a un creciente endeudamiento externo⁵. Los choques petroleros de 1973 y 1979 en una economía con una alta factura petrolera, el rápido crecimiento del endeudamiento externo y la sorpresiva elevación de tasas de interés internacionales a fines de la década llevó a serios problemas fiscales y de financiamiento que, junto con un mal manejo de la situación en 1979, desembocaron en una gran devaluación (de 500% entre 1980 y 1982), seria contracción económica y alta inflación entre 1980 y 1982. En el cuadro V.1 se distingue el período de crisis 1980-1982, en el que el PIB se contrajo casi el -3%, el PIB per cápita en -5,5%, la inversión total en -20,7%, y la productividad en -4,9%. El impacto social fue masivo, con alto desempleo e incremento de la pobreza, así como un fuerte golpe a la clase media.

⁴ El PLN fue fundado por José Figueres Ferrer en octubre de 1951, quien ganó las elecciones a la presidencia de la república con ese partido en 1953. De fuerte orientación social demócrata, desde su fundación siete liberacionistas, a través de nueve elecciones presidenciales, han servido como presidentes de la república.

⁵ Lo más emblemático de este giro fue la creación en 1972 de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), bajo la lógica de que era importante para el crecimiento económico que el Estado entrara en actividades productivas que, por su tamaño o alto riesgo, el sector privado no estaba dispuesto a emprender, para luego trasladárselas al sector privado. La CODESA lideró lo que se llamó el Estado Empresario, no muy diferente a lo que en esos mismos años estaba haciendo Nacional Financiera (NAFIN) de México, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile y otras corporaciones similares en otros países, en parte con la recomendación y el apoyo de organismos financieros internacionales. Sin embargo, en Costa Rica la CODESA fue una buena idea que se caracterizó por serios problemas de administración y ejecución, y no cumplió con su objetivo fundamental de trasladar las empresas al sector privado. Contribuyó al endeudamiento externo y varias de las empresas iniciadas se caracterizaron por problemas financieros, administrativos y de mercado. Véanse más detalles en FINTRA (1993).

Como resultado de la crisis, a partir de 1982 Costa Rica hizo un giro en su modelo de desarrollo hacia uno de apertura económica gradual, promoción de exportaciones y atracción de inversiones, a la vez que aplicó políticas de ajuste fiscal y de renegociación de la deuda externa. La geopolítica ayudó, ya que ante el temor de la administración Reagan de un efecto dominó de expansión del comunismo en Centroamérica, Costa Rica se benefició de un gran apoyo financiero por parte de los Estados Unidos. Entre 1982 y 1995 los Estados Unidos dieron a Costa Rica cerca de 1,8 billones de dólares en ayudas de diversos tipos (Fox, 1998). Lo que sucede a partir de mediados de la década de 1980, es un verdadero despegue de las exportaciones con trayectorias impresionantes de crecimiento. Las exportaciones se más que triplicaron entre 1985 y 1995, al pasar de 1.080 millones a 3.470 millones de dólares en 1995, y se duplicaron de nuevo hasta llegar a 6.728 millones de dólares en 1999, crecimiento en el que fue clave la entrada en producción de las plantas de microprocesadores de INTEL en 1999.

Durante el período de promoción de exportaciones de 1983-1999 el crecimiento promedio se desaceleró en 1,5 puntos porcentuales a 4,7% en promedio, el crecimiento del PIB per cápita se redujo también a 2,1%, aunque retornó a 3,2% en el período 2000-2008, a pesar del acelerado crecimiento de las exportaciones. La tasa de inversión se mantuvo alrededor del 20% del PIB. El crecimiento de la productividad se desaceleró muy significativamente del 2,5% por año observado en el período 1961-1979 al 0,8% de 1983 a 1999. Sin embargo, repuntó al 1,4% de 2000 a 2008 y se aceleró al 3,1% en el período 2010-2018 (véase el cuadro V.1). Es decir, la última década ha sido la década de mayor crecimiento de la productividad en los 70 años considerados en este estudio. Este comportamiento de la productividad es de sumo interés e importancia, por lo que se revisará en las secciones más detalladas sobre cada período.

Aunque ya en los años ochenta soplaban fuerte los vientos de lo que luego llegó a conocerse como el Consenso de Washington, Costa Rica nunca lo llegó a abrazar en todos sus elementos, a diferencia de otros países latinoamericanos. Aunque algunos economistas en el país hubieran querido ir más allá, los balances y negociaciones políticas internas entre los diversos grupos de la sociedad hicieron que, más allá de la necesidad de respetar los balances macroeconómicos y de la privatización de las empresas de la CODESA, este enfoque nunca se aplicara realmente en el país de manera completa.

El patrón de reformas económicas de Costa Rica fue sobre todo heterodoxo, fue verdaderamente una vía costarricense con características propias: en lo económico fue gradual y la transformación productiva siguió siendo direccionada e influida de manera muy significativa por el Estado bajo el nuevo y exitoso modelo de inserción internacional, y en lo social protegió los elementos básicos del estado de bienestar y a sus instituciones. Es decir, Costa Rica salió de un modelo de sustitución de importaciones conducido por el Estado e hizo la transición hacia un modelo exportador y de inserción internacional también altamente liderado por el Estado, aunque con mucho mayor nivel de apertura a la competencia internacional, crecientes espacios para el sector privado, menores distorsiones en el sistema de precios, alta prioridad puesta en la diversificación productiva y exportadora, y con modalidades de intervención y de gobernanza de los mercados bastante diferentes a las de la etapa anterior.

Las diferencias en el ámbito de las ideas fueron y siguen siendo reales, pero los debates de este período, así como los de períodos más recientes, también reflejan el interés de varios grupos de interés de mantener un *statu quo* que les beneficia. Después de todo, gran parte del crecimiento de la clase media tanto en el sector privado como en el empleo público se benefició de la movilidad social que resultó de la combinación las políticas de desarrollo productivo con las políticas sociales del estado de bienestar. El resultado neto ha sido que, en la práctica, tanto entonces como en la actualidad, la realidad de las reformas en Costa Rica es mixta, compleja y no fácilmente catalogable.

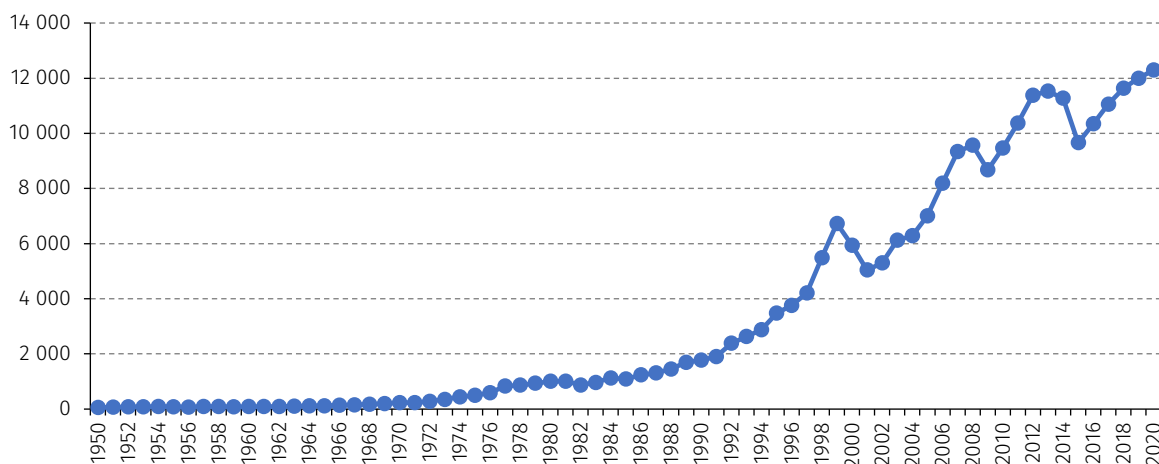
El período de promoción de exportaciones se inició en un momento en que Costa Rica tenía todavía altos aranceles, fuertes sistemas de control de precios (en particular de productos agrícolas), un alto sesgo antiexportador y otras características del régimen de incentivos y de comercio del período de sustitución de importaciones. Además, no había en el país una cultura exportadora más allá de los productos tradicionales. De esta forma, este período puede describirse como transicional. Durante la década de 1980 el régimen de zonas francas fue sobre todo recipiente de inversiones en el sector de textil y confección que se promovieron para aprovechar los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative) de la administración Reagan.

No obstante, a principios de los noventa, y con el fin de los conflictos armados en Nicaragua y El Salvador, las inversiones en el sector intensivo en mano de obra de bajas calificaciones de textil y confección se empezaron a mover hacia otros países centroamericanos. Fue así como a mediados de la década de 1990 el país comenzó a cambiar de estrategia en materia de atracción de inversiones para buscar un posicionamiento en sectores más intensivos en habilidades y conocimientos, construyendo sobre una serie de ventajas competitivas que el país tenía para este reposicionamiento, especialmente su inversión de décadas en recursos humanos y la existencia de numerosas universidades y colegios técnicos.

Con la nueva estrategia se logró que la reconocida empresa INTEL abriera dos plantas de ensamble y prueba de microprocesadores en el país en marzo de 1998. Esta fue una inversión icónica y de alta visibilidad que marcó un antes y un después, aunque ya en los años noventa varias empresas de *software* y electrónicas, así como de dispositivos médicos, se habían instalado en el país. La inversión de INTEL y la de Laboratorios Abbott en 1999 fueron hitos que llevaron a una fortalecida estrategia de atracción de inversiones focalizada en tres sectores: i) tecnologías de información (TI) y electrónica; ii) servicios empresariales modernos (subcontratación de servicios vinculados a las tecnologías de la información, subcontratación de procesos empresariales, centros de contacto, centros de servicios compartidos, diseño, arquitectura e ingeniería, entretenimiento y medios, y desarrollo de *software* para empresas); y iii) dispositivos médicos.

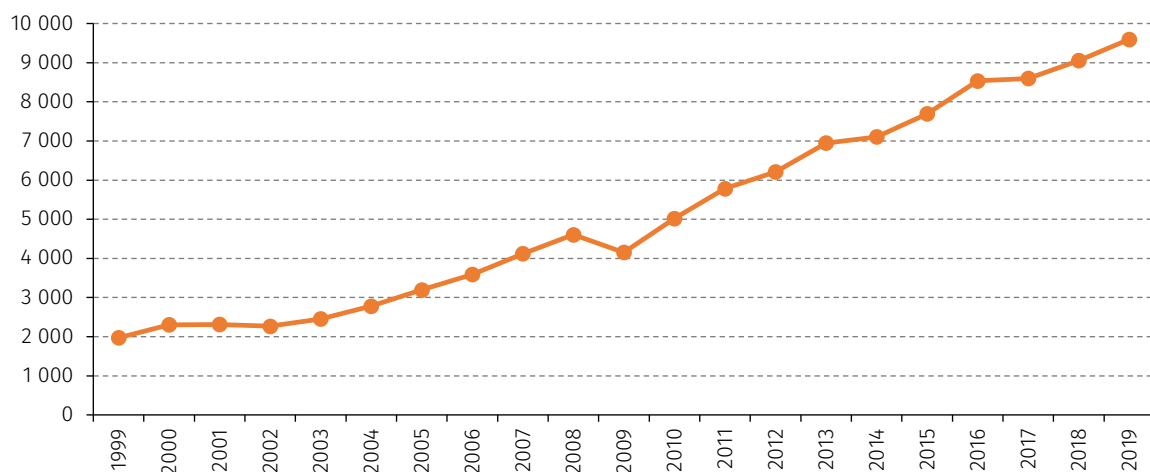
El dinamismo exportador continuó aún con más fuerza luego del cambio de siglo (véase el gráfico V.1). Las exportaciones de bienes se duplicaron entre 2003 y el 2020, al pasar de 6.000 millones a 12.200 millones de dólares entre esos dos años. Y de 2000 a 2019 el país más que cuadruplicó sus exportaciones de servicios que se elevaron de 2.000 millones a 9.600 millones de dólares entre esos años (véase el gráfico V.2). Tanto o más importante que el crecimiento cuantitativo fue el mejoramiento cualitativo hacia bienes y servicios de mayor sofisticación tecnológica, tal como se analiza en las secciones sobre los períodos 1983-1999 y 2000-2019. Otra característica clave de la etapa de atracción de inversiones es que se produce un cambio de marcha en materia del régimen comercial ya que, en un movimiento que comenzó a finales de la década de 1990, Costa Rica profundiza su negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) con sus principales socios comerciales, lo que incluye principalmente la negociación del TLC con los Estados Unidos que se negocia junto con los otros países centroamericanos más la República Dominicana. Para Costa Rica este acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2009.

Gráfico V.1
Costa Rica: exportaciones totales de bienes, 1950-2020
 (FOB en millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 1950 a 1997 y Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), Costa Rica, 1998 a 2020.

Gráfico V.2
Costa Rica: exportaciones totales de servicios, 1999-2019
 (En millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

El período de 1983-1999 fue de avance hacia la promoción de exportaciones de manera más genérica, mientras que el período de 2000 en adelante fue de apoyo al desarrollo de sectores de punta tecnológicos de manera muy focalizada no solo en cuanto a las acciones de atracción de IED, sino de colaboración posestablecimiento entre todos los actores relevantes, públicos, privados y académicos, de cada sector productivo priorizado. Este tipo de políticas de desarrollo productivo ciertamente no solo no fueron parte del llamado Consenso de Washington, sino que en buena parte se apartaron del recetario neoliberal. Fueron políticas explícitas para desarrollar nuevos sectores y apostarles a nuevas ventajas competitivas. Son precisamente ese tipo de políticas, en un ambiente de apertura económica y amplio acceso a los mercados externos gracias a la red de acuerdos de libre comercio, y la puesta en valor del capital humano y del capital natural del país, lo que explica el éxito exportador y en materia de transformación económica de la economía costarricense.

La transformación estructural de la economía desde los años cincuenta fue impresionante (véase el cuadro V.2). Se destacan tres grandes cambios: i) una gran reducción del peso del sector agrícola en el total del PIB; este pasó del 30,5% del PIB en 1957, al 5,1% en 2017; ii) un aumento del peso de la industria manufacturera de 13,5% en 1957 a 18,4% en 1999, aunque se reduce a 11,8 2017, y iii) un significativo aumento en la participación del sector servicios de 51,5% en 1957 a 70,7% en 2017. Este aumento fue particularmente fuerte a partir de los ochenta, es decir, ha sido una de las características del patrón de crecimiento durante el período de apertura e inserción internacional.

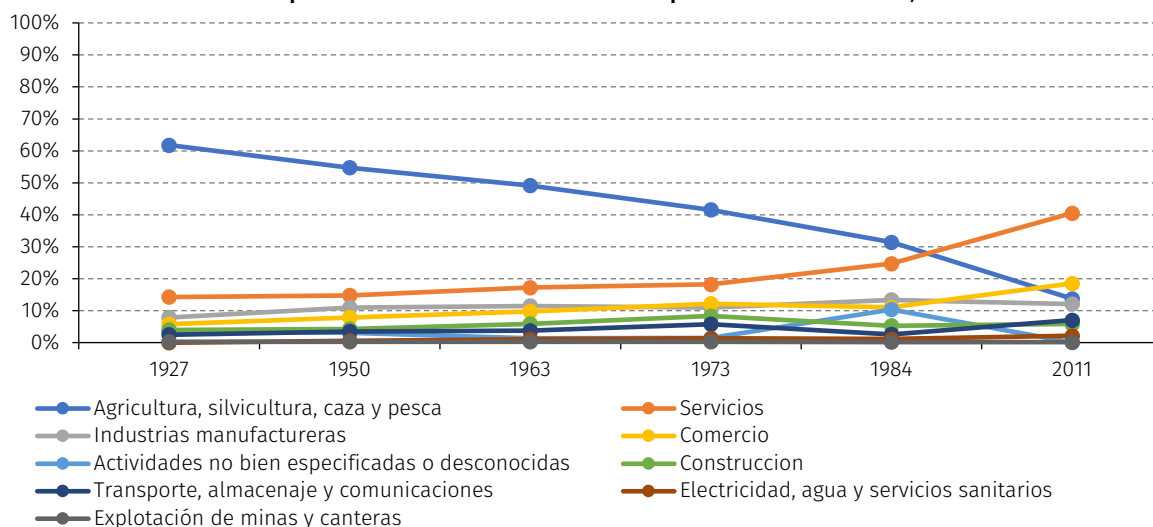
Cuadro V.2
Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB, 1957-2017
(En porcentajes)

Sector	1957	1961	1979	1999	2008	2017
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	30,5	25,9	18,5	11,2	7,0	5,1
2. Explotación de minas y canteras		0,2	ND	0,4	0,5	0,3
3. Industrias manufactureras	13,5	14,0	18,3	18,4	15,2	11,8
4. Construcción	4,4	5,0	6,4	3,8	5,8	4,2
5. Subtotal industrial (2+3+4)	17,9	19,2	24,7	23,0	21,6	16,2
6. Subtotal bienes (1+5)	48,5	45,0	43,2	34,2	28,6	21,3
7. Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1,0	1,2	1,7	2,8	2,1	2,7
8. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,6	4,2	4,2	5,3	7,0	8,7
9. Subtotal servicios básicos (7+8)	4,6	5,4	5,9	8,1	9,1	11,4
10. Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	21,4	20,2	20,4	15,2	14,3	12,4
11. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	13,2	14,3	10,9	16,7	20,8	24,7
12. Propiedad de vivienda	9,8	10,5	6,0	9,0	8,2	8,1
13. Servicios comunales, sociales y personales	12,4	15,1	19,5	16,9	17,0	22,2
14. Servicios gubernamentales	7,5	9,5	15,0	3,5	3,3	4,4
15. Subtotal otros servicios (10+11+13)	47,0	49,6	50,9	48,8	52,2	59,3
16. Subtotal Servicios (9+15)	51,5	55,0	56,8	56,8	61,3	70,7
17. Derechos de importación				9,0 ^a	10,1	8,0
18. PIB (tasas de crecimiento del período desde el año anterior)	ND	6,2%	-2,9	4,7	4,8	3,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
^a Derechos de importación aparecen por primera vez este año en la base de datos.

La población económicamente activa (PEA) por rama de actividad también ha experimentado una gran transformación (véase el gráfico V.3). La población ocupada en agricultura se reduce en 11 puntos porcentuales en los 35 años de 1927 a 1963 al pasar del 61% al 50%. Esta transición agrícola se acelera en el período de industrialización a partir de 1963 reduciéndose en 10 puntos porcentuales cada década hasta 1984. De 1984 en adelante se acelera aún más al pasar del 30% a solo el 12% en 2011. La contraparte es el aumento de varios otros sectores entre los que se destaca el sector servicios, que crece vertiginosamente a partir de 1973 y aún más a partir de 1984, y sobrepasa en generación de empleo al sector agrícola alrededor de 1992 cuando pasa el punto de emplear el 28% de la PEA y sigue creciendo hasta sobrepasar la marca del 40% del empleo en 2011. La mitad de este 40% es empleo público, que creció muy significativamente hacia finales de la década 2000, en parte como respuesta de política a la crisis de 2008-2009.

Gráfico V.3
Costa Rica: población económicamente activa por rama de actividad, 1927-2011



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los censos de población de los años respectivos.

Este crecimiento del sector servicios y su composición es un hecho nada trivial en la historia de Costa Rica en comparación con el resto de América Latina. La mayoría de los países de América Latina tuvo un crecimiento igual de importante en el porcentaje de la PEA en servicios, pero sobre todo por la vía del subempleo urbano. En el caso de Costa Rica una parte importante del crecimiento del empleo en el sector servicios corresponde a absorción en el sector público y más recientemente en el sector de servicios empresariales modernos y en turismo. El sector industrial aumenta ligeramente su participación porcentual en la absorción de fuerza de trabajo entre 1963 (11,5%) y 1984 (13,3%), pero cae ligeramente al 12,1% en 2011. El sector comercio crece gradualmente del 9,8% en 1963 al 12,2% en 1973 y de manera más acelerada a partir de 1984 superando a agricultura y llegando al 18,5% en 2011. Este alto crecimiento en la absorción de mano de obra del sector comercio a partir de 1984 que coincide con una reducción igualmente significativa de su peso en el PIB sugiere una drástica reducción de la productividad, posiblemente asociada al aumento de la informalidad urbana.

B. Antecedentes esenciales: las décadas de 1930 y 1940

En el caso de Costa Rica es particularmente importante comprender los principales desarrollos de las décadas de 1930 y 1940, específicamente de la Guerra Civil de 1948 y sus implicaciones, porque a partir de esta etapa asumió el poder una nueva alianza gobernante que marcó un importante quiebre con el pasado y puso al país en una nueva trayectoria en su patrón de crecimiento económico y social, así como de la institucionalidad correspondiente. A principios del siglo XX la economía costarricense tenía un claro modelo agroexportador, con exportaciones de café que se habían desarrollado desde la década de 1830 y exportaciones de banano que crecieron fuertemente en la década de 1870. A esto se sumaban otras exportaciones, en particular cacao, azúcar y alguna minería. En el ámbito político, con base en la nueva constitución de 1871, Costa Rica se había fortalecido como una república liberal, dando alta prioridad a las libertades políticas, a la inversión en educación y al fortalecimiento de los mecanismos democráticos.

Hubo algunas interrupciones en el desarrollo del Estado Liberal, en particular un golpe de Estado en 1919, pero se volvió al sistema constitucional y democrático dos años después. En la segunda parte del siglo XIX se había desarrollado una clara oligarquía gobernante asociada con el cultivo y, sobre todo, el beneficiado y la exportación del café, así como la exportación del banano y otras actividades económicas (Stone, 1974). Sin embargo, había también una amplia base de pequeños propietarios que fue el patrón básico de Costa Rica desde la época colonial, que se explica por factores como que Costa Rica era la provincia más alejada de la Capitanía de Guatemala, tenía muy escasa población autóctona y, por lo tanto, poca mano de obra, carecía de metales preciosos y tenía una ilimitada oferta de tierras. Todo esto hizo que el esquema agrario de Costa Rica en la época colonial y décadas subsiguientes no estuviera definido por el latifundio o las tierras comunales, sino por la pequeña y mediana propiedad, además de una relación tierra/trabajo favorable, lo que generó un patrón de riqueza relativamente distribuido, el igualitarismo básico (Botey y De la Cruz, 1989; Vega-Carballo, 1982).

La década de 1920 fue próspera, a pesar de que en esa década el modelo agroexportador mostraba ya importantes vulnerabilidades, incluyendo una tasa de crecimiento muy dependiente de la demanda de productos primarios, un Estado dependiente de los impuestos a la importación (en su mayoría productos alimenticios) y un creciente endeudamiento externo que era casi la única fuente para financiar infraestructuras (Botey y De la Cruz, 1989). Sin embargo, las dimensiones de los problemas de vivienda, salud pública, desnutrición y mortalidad infantil alcanzaban niveles alarmantes, incluso antes de producirse la crisis de 1930, lo que llevó a crecientes debates sobre la cuestión social y a críticas al régimen liberal imperante. En las décadas de 1910 y 1920 empezaron a proliferar sindicatos y asociaciones obreras, en particular en las plantaciones bananeras de capital extranjero, que también agregaron cuestionamientos al orden liberal tradicional.

La crisis de 1929-1930 fue el principio del fin del modelo agroexportador. Esta crisis produjo una drástica contracción en las exportaciones con fuertes impactos en los tres principales productos de exportación, que se agravó en 1931 y 1932. Al reducirse también las importaciones y bajar los ingresos aduaneros, la crisis de la agroexportación se convirtió en crisis fiscal, lo que llevó a una elevación de impuestos y a un régimen de austeridad. Hubo una significativa quiebra de empresas y aumento del desempleo. Ante la imposibilidad de pagar sus deudas, muchos pequeños propietarios perdieron sus propiedades, lo que llevó a una importante crisis agraria. Los dos principales empleadores, el Estado y la United Fruit Company, rebajaron los salarios entre el 5% y el 30%, y suprimieron puestos. Ante todo esto, en la década de 1930, los gremios y sindicatos se mantenían en un estado de agitación constante y hubo frecuentes huelgas y protestas e intervenciones de la fuerza pública.

Hubo también importantes migraciones internas relacionadas con la pérdida de propiedades. Es decir, al igual que en otros países latinoamericanos, la economía y la sociedad costarricenses se vieron profundamente afectadas por las secuelas de la Gran Depresión. Tanto en lo económico como en lo social el país presentaba serios desafíos. Alrededor de 1940 la esperanza de vida era de solo 47 años y la mortalidad infantil superaba 132 muertes por cada 100.000 habitantes. Más de la mitad de la PEA laboraba en la agricultura. El gasto público no llegaba ni al 12% del PIB y el empleo público era solo del 6% de la PEA (Garnier y Blanco, 2010).

Un grupo particularmente fuerte e influyente de intelectuales críticos del patrón de desarrollo económico vigente, de gran compromiso democrático y de mentalidad antioligárquica se había aglomerado en el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales fundado en marzo de 1940, con el objetivo de hacer investigación científica de los problemas nacionales e infundir el ideal democrático. El grupo, que tuvo un gran sentido de generación, creció y tuvo una influencia muy significativa en la intelectualidad y en la opinión pública

durante la década de 1940 en el diagnóstico del modelo de desarrollo y en la elaboración de propuestas para superarlo⁶.

La década de 1940 fue una de las más turbulentas en el desarrollo de Costa Rica y marcó un punto de inflexión. El resultado combinado de las luchas políticas (que incluyeron una guerra civil en 1948), de los cambios de liderazgo y de importantes cambios institucionales, además de la nueva Constitución en 1949, pusieron al país en una trayectoria de consolidación de un estado desarrollista de fuerte inspiración social demócrata⁷. Los detalles de la historia son complejos porque los aportes a la construcción del estado desarrollista y de bienestar vinieron de parte de varios de los actores involucrados en bandos opuestos del conflicto.

La administración de Rafael Ángel Calderón (1940-1944) impulsó importantes reformas, dentro de las que destaca la creación de la seguridad social concretada en la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social en 1941 (inspirado en parte en las reformas de Chile de los años veinte); el establecimiento de un Código de Trabajo en 1942 (incluyendo el derecho a huelga y un salario mínimo); la creación de la Universidad de Costa Rica y la creación de garantías sociales con rango constitucional (Salazar, 1981; Garnier y Blanco, 2010). Estas reformas erosionaron mucho del apoyo al gobierno de las elites y de algunos sectores de la clase media. Esto llevó al gobierno a aliarse con el arzobispo católico (monseñor Víctor Sanabria) y con el Secretario General del Partido Comunista (Manuel Mora), alianza que es más fácil de comprender si se piensa que en el ámbito internacional, durante ese período de la Segunda Guerra Mundial, había una alianza temporal entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta alianza calderonismo-iglesia-partido comunista apoyó al candidato Teodoro Picado para las elecciones de 1944, las que ganó, pero bajo serias acusaciones de fraude además de bastante violencia en el proceso. Estos y otros eventos durante el gobierno de Picado unificaron la oposición contra Picado y Calderón. En las elecciones en 1948, el opositor Otilio Ulate le ganó a Calderón Guardia, pero el Congreso, dominado por el calderonismo, se negó a certificar los resultados. Este fue el detonante para que José Figueres, don Pepe, llamara a una insurrección armada. Don Pepe ya lideraba a un grupo importante de intelectuales y reformistas, críticos tanto del modelo agroexportador como de las alianzas políticas de los años cuarenta, entre ellos los asociados al Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales mencionado, así como a varios sectores de clase media y de pequeños propietarios agrícolas. La guerra civil duró cinco semanas, costó más de 2.000 vidas, y derrocó al gobierno de Picado.

Figueres gobernó de facto y por decreto durante un período de 18 meses a través de una Junta de Gobierno de 1948 a 1949. Durante ese período se tomaron una serie de decisiones que encaminaron al país en lo que sería el gran proyecto desarrollista social demócrata y de estado de bienestar, el llamado el estilo costarricense de desarrollo⁸. Algunas de las principales decisiones de la Junta de Gobierno fueron: i) nacionalizar los bancos comerciales; ii) cobrar un impuesto temporal a todo capital por encima de cierto monto; iii) poner un impuesto del 15% sobre las ganancias de la United Fruit Company; iv) fundar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que absorbió todas las empresas de generación eléctrica y de

⁶ Muchas de las personas de este grupo fueron fundadores del partido social demócrata (Partido Liberación Nacional) y jugaron papeles fundamentales de ministros, vicepresidentes, candidatos a la presidencia, presidentes de la república y otras posiciones durante las décadas siguientes. Dos de ellos se convirtieron en rectores sucesivos de la Universidad de Costa Rica en las décadas de 1950 y 1960.

⁷ Sandbrook y otros (2007) analizan el caso de Costa Rica como uno de los pocos casos exitosos de social democracia en la periferia e identifican la época de oro del modelo socialdemócrata en Costa Rica como iniciándose en 1949 con la nueva constitución de ese año y las decisiones de la Junta de Gobierno, y hasta 1979.

⁸ “Los años cuarenta —y la Guerra de 1948 en particular— marcaron el final del viejo modelo económico liberal centrado en el negocio agroexportador, comercial importador y financiero, para inaugurar una nueva fase de lo que propiamente podríamos llamar el estilo costarricense de desarrollo” (Garnier y Blanco, 2010, pág. 38).

telecomunicaciones, y v) abolir el ejército (con lo que el país contó en décadas posteriores con mayores recursos para invertir en servicios públicos y sociales).

Además, se convocó a una Asamblea Constituyente a la que se le encargó escribir una nueva constitución. La Constitución de 1949 fue muy importante en darle forma al modelo de desarrollo del país hasta el presente e incluyó reformas tales como la creación de instituciones autónomas fuera del control directo del poder ejecutivo (para aislarlas de los cambios de gobierno) y la creación de un cuarto poder del gobierno, un tribunal supremo de elecciones, encargado de asegurar elecciones democráticas honestas. Otras dos reformas clave de la Constitución fueron el establecimiento del sufragio para las mujeres y los derechos de ciudadanía plena para la población afrodescendiente. A finales de 1949 Figueres entregó el poder al presidente legítimamente electo en las elecciones de 1948, Otilio Ulate, y se presentó en las elecciones de 1953 como candidato por el partido socialdemócrata, Partido Liberación Nacional (PLN), recién fundado por él ese mismo año. Durante su gobierno (1954-1958) se profundizó y consolidó el nuevo modelo de desarrollo que marcó los 30 años (1949-1979). Las principales políticas e instituciones impulsadas se describen en la próxima subsección.

C. Políticas y patrón de cambio estructural en el período de sustitución de importaciones, 1950-1979

1. Políticas e institucionalidad

El período 1950-1979 puede subdividirse en tres subperíodos bastante alineados con cada una de las décadas correspondientes.

- i) La década de 1950 caracterizada por una acelerada transformación institucional que permitió aprovechar la capacidad del Estado como instrumento promotor del desarrollo. Estas reformas institucionales, legales y en materia de políticas de desarrollo productivo arrancaron con la Junta de Gobierno de 1948-1949, y se continúan y consolidan durante esta década. Entre las principales están:
 - El fortalecimiento de los bancos estatales que se habían nacionalizado en 1948⁹ y que en esta década empezaron a dar créditos para sectores tradicionales y nuevos tales como ganado, azúcar, arroz, algodón, industria liviana y otros, con los pequeños productores que recibían crédito a tasas subsidiadas.
 - La creación del Banco Central de Costa Rica en 1950 para supervisar la operación de los cuatro bancos estatales y para conducir la política monetaria y crediticia.
 - Una política de desarrollo productivo orientada a superar el modelo agroexportador acelerando la transformación y la diversificación productiva, apoyando la agricultura y promoviendo la industrialización. En 1959 se adoptó la Ley de Protección Industrial.
 - El fortalecimiento del Consejo Nacional de Producción (CNP), creado en 1948 para adquirir granos y otros productos de los productores a precios garantizados y venderlo a los consumidores a través de una cadena de expendios a precios subsidiados, lo que fue un fuerte estímulo para la producción, así como ayuda con la canasta básica para muchos consumidores.

⁹ Banco de Costa Rica, Banco Anglo y Banco Crédito Agrícola de Cartago. El Banco Nacional de Costa Rica se creó desde el principio en 2014 como banco estatal.

- La expansión de la generación e interconexión eléctrica y telefónica a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), creado en 1949.
 - Programas ambiciosos de construcción de carreteras y caminos vecinales que llevaron a una duplicación de la red de carreteras entre 1950 y 1962.
 - La creación del Servicio de Acueductos y Alcantarillado (AyA) en 1961 termina de dar al sector público el control de los principales servicios públicos¹⁰.
 - En el área de política social, en 1954 se establece el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) que proveyó servicios de construcción de vivienda popular e hipotecas subsidiadas a las personas de bajos ingresos y de clase media baja que compraban casas.
 - El número de escuelas se triplicó entre 1949 y 1954 y la matrícula en escuela primaria cubría el 90% de la población en edad escolar en 1960 (Barahona, 1999). En 1957 la escolaridad obligatoria y gratuita se extendió hasta el noveno año.
 - En lo social se ampliaron también las políticas de protección social y de salud con el fortalecimiento de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS, fundada en 1941).
- ii) La década de 1960 mantuvo las mismas direcciones estratégicas y de política, profundizándolas. El hito más importante fue que Costa Rica se incorporó al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1963. A partir de este momento, la acción estatal se enfocó sobre todo en atraer capital privado para la sustitución de importaciones y en la capacitación y formación vocacional de la creciente clase de trabajadores industriales, para lo que se creó el Instituto Nacional de Aprendizaje en mayo de 1965 como ente rector de la formación profesional del país. También se inició una enérgica labor de reforma y ordenamiento agrario, para enfrentar una ola creciente de conflictos agrarios e invasiones de tierra, ante el agotamiento de la frontera agrícola. Con este fin se creó el Instituto Costarricense de Tierras y Colonización (ITCO) en octubre de 1961, que distribuyó y tituló en la década de 1960 más de 1 millón de hectáreas de tierra a más de 60.000 beneficiarios (Román y Rivera, 1990), con propiedades promedio de 10 a 12 hectáreas cada parcela o finca, en lo que fue concebido como una reproducción en los territorios fuera del Valle Central, del tipo de desarrollo agrario basado en las pequeñas propiedades productivas (en particular de café) que había caracterizado el desarrollo productivo del Valle Central, con particular fuerza a partir de la década de 1830 con el crecimiento de las exportaciones de café (Salazar-Navarrete, 1961; Salazar-Navarrete, Rodríguez y Salazar-Xirinachs, 1977). El sistema de salud se modernizó y expandió rápidamente, así como la proporción de la población cubierta por la seguridad social, que en la década siguiente llegó a cubrir a casi toda la población del país. En 1963 se abrió una oficina de planificación para diseñar planes de desarrollo multianuales y para actuar como articuladora de esfuerzos de coordinación pública-pública.
- iii) La década de 1970 en la que, en parte por la pérdida de dinamismo de la inversión privada, el Estado asumió un papel más empresarial (estado empresario), iniciando una serie de empresas de propiedad pública en diversos sectores de la economía (Vega, 1983; FINTRA, 1993). La continuación de los esfuerzos de universalización del

¹⁰ La primera ley para nacionalizar el servicio de agua se creó en 1944 y estableció que todos los acueductos del país eran patrimonio del Estado y los colocó bajo la administración del Ministerio de Salud Pública.

acceso a la seguridad social y a la salud hizo que en esta década se llegara a cubrir a la casi totalidad de la población en materia de salud. El resurgimiento de los conflictos agrarios y las invasiones de tierra a principios de la década llevó a profundizar y acelerar las acciones de reforma y ordenamiento agrario (Salazar-Navarrete, Rodríguez y Salazar-Xirinachs, 1977). Además, en 1975 se estableció el Programa Nacional de Asignaciones Familiares, que empezó a dar almuerzos en las escuelas, transferencias a las familias en necesidad y a financiar infraestructuras necesarias en las comunidades rurales.

En síntesis, el período de 30 años 1950-1979 fue uno de compromiso fuerte del Estado, a pesar de los cambios de gobierno, con la inversión en el desarrollo humano y las políticas sociales y a partir del ingreso al MCCA con la estrategia de industrialización. Aumentaron de manera significativa tanto los salarios privados como el salario social basado en servicios públicos de educación y salud. La transformación productiva, las políticas sociales y el impacto de la fiscalidad tuvieron un impacto redistributivo muy progresivo en este período.

2. Patrón de crecimiento y de transformación estructural

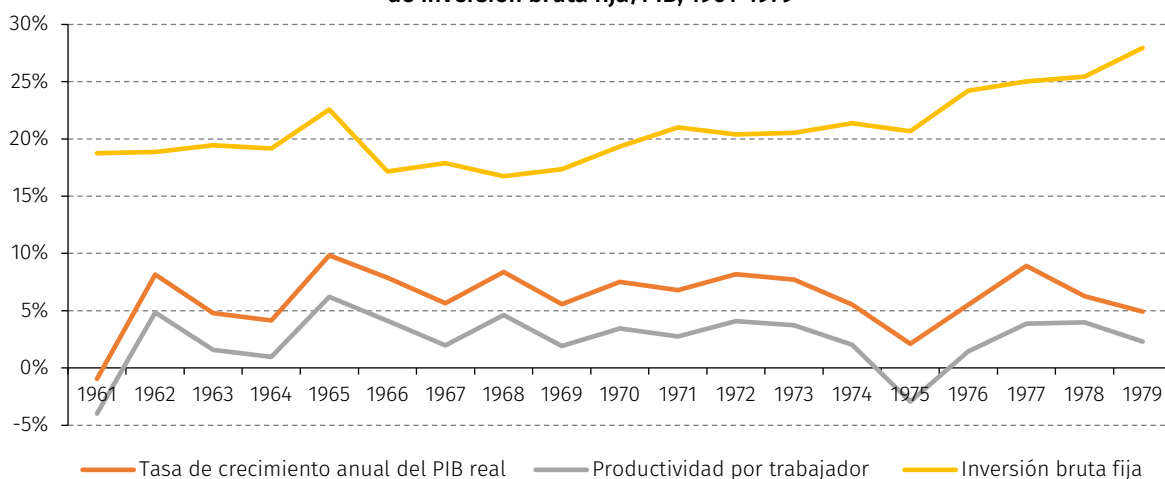
Para explorar el patrón de crecimiento la atención se enfoca en el desempeño de las siguientes variables: i) PIB; ii) tasas de inversión; iii) evolución de la productividad laboral, y iv) transformación productiva y ocupacional. Las tasas de crecimiento anual del PIB entre 1961 y 1979 fueron excepcionalmente altas, superiores al 6% por año, con excepción de los años 1961, 1964 y 1975 (véase el gráfico V.4). La tasa de crecimiento promedio de este período fue del 6,2%, lo que lo hace el de crecimiento más alto y sostenido en los 70 años desde 1950 hasta el presente. El PIB per cápita también creció a muy buen ritmo en este período (al 3,1%), en particular a partir de la entrada de Costa Rica al MCCA, a pesar de que fue una etapa de alto crecimiento de la población. De hecho, en este lapso de 30 años la población se triplicó y a pesar de eso el PIB per cápita se duplicó. La productividad laboral creció a un promedio del 2,5% durante este tiempo, aunque con oscilaciones: hubo años en los que creció a cerca del 5% (1965, 1968, 1972).

Se pueden distinguir dos subperíodos en cuanto a crecimiento: de 1960 a 1972 el crecimiento fue más alto y sostenido, a pesar de las fuertes erupciones del volcán Irazú de 1963 a 1965, que golpearon fuertemente, en particular al agro. El sector industrial creció al 10,8%, el sector de electricidad y agua al 12,3%, el sector transporte al 9,7% y el financiero al 9% (González-Vega y Céspedes, 1993). De 1973 a 1975 el crecimiento promedio se desacelera a solo un 2,1%, en parte a causa del *shock* petrolero de 1973. En 1976 y 1977 el crecimiento repunta, principalmente gracias a una bonanza en los precios del café. En 1978-1979 la economía se desacelera de nuevo, en parte a causa de la incertidumbre causada por el crecimiento del déficit fiscal y del endeudamiento externo que desembocan en la crisis de 1980 a 1982. El crecimiento fue más volátil en la década de 1970 que en la de 1960, tanto por razones internas como externas. A pesar de las fluctuaciones, la combinación de altas tasas de crecimiento y el mayor acceso a la educación, salud y otros servicios del estado de bienestar, validaron las expectativas de una mayoría de costarricenses sobre un mejoramiento en sus ingresos, su movilidad social y su calidad de vida.

La tasa de inversión presenta un comportamiento alto del 20,3% en promedio para todo el período, pero también en cuanto a esta variable se pueden distinguir dos subperíodos: de 1961 a 1975 oscila alrededor del 20% (con un máximo del 22,6% en 1965 y un mínimo del 16,7% en 1967). Sin embargo, en 1976, 1977, 1978 y 1979 se eleva muy significativamente a niveles del 24,2%, 25%, 25,4% y 28%, respectivamente. Estas inusualmente elevadas tasas de inversión estuvieron asociadas no con un incremento de la inversión privada, que más bien cayó en esos años, sino de la inversión pública. Fueron años en los que se trató de compensar la caída de la inversión privada con inversión pública, financiada con base en un acelerado endeudamiento externo.

Gráfico V.4

Costa Rica: tasa de crecimiento anual del PIB y de la productividad por trabajador y evolución de la tasa de inversión bruta fija/PIB, 1961-1979



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este fue un período de transformación estructural sustantiva (véase el cuadro V.2). Dos sectores aumentaron más su peso relativo en el PIB. El primero fue el de los servicios gubernamentales, que duplicaron su participación del 7,5% en 1957 al 15% del PIB en 1979. Es una significativa expansión del peso del Estado en la economía, de más de 7 puntos porcentuales (pp) en 22 años, que no debe extrañar cuando se piensa en la expansión de la institucionalidad estatal descrita a partir de 1948-1950. A esto habría que agregar la duplicación, del 1% al 2%, del sector de electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, que en este período fue provisto mayoritariamente por el Estado.

El segundo sector que aumentó su peso relativo en el PIB fue el de la industria manufacturera, que pasó del 13,2% al 18,3% entre 1957 y 1979, una expansión de 5 pp. A partir de 1963 el producto del sector industrial creció por varios años a casi el doble de la tasa de crecimiento del sector agrícola, mientras que antes de la entrada de Costa Rica al MCCA ambos sectores habían crecido a tasas similares. La exportación de productos manufacturados, que representaba solo el 4% de las exportaciones en 1963, pasó a representar el 29% del total de exportaciones en 1979, y el 80% de ellas tenía a Centroamérica como mercado de destino. Los dos sectores que más redujeron su peso relativo en el PIB fueron i) el sector agrícola, que pasó del 30,5% del PIB en 1957 al 18,5% en 1979, y ii) el sector de establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, que redujo su participación en el PIB, aunque ligeramente, del 13,2% al 10,9%.

En lo social, la Costa Rica de fines de los años setenta era también muy distinta a la de los años cuarenta: la esperanza de vida había subido de 56 años en 1950 a 73 años en 1980; la mortalidad infantil había caído de 95 a 21 por cada 1.000 nacidos vivos; los nacimientos en hospitales habían subido de solo el 20% al 91%; la población con seguro de salud había pasado del 8% al 79% (véase el cuadro V.3 para estos y otros indicadores). El analfabetismo adulto se había reducido a la mitad, del 21% al 10%; la cobertura educativa neta se expandió de menos del 70% a más del 90% en primaria, y del 20% al 60% en secundaria; el empleo agrícola bajó del 55% al 35% de la PEA; hubo una diversificación de exportaciones en la medida en que el café y el banano pasaron de representar el 90% de las exportaciones a poco más del 50% (Garnier y Blanco, 2010). La pobreza se redujo aceleradamente a la mitad en los 15 años de 1961 a 1975 del 50% al 25% (Céspedes y Jiménez, 1988). Todos estos fueron resultados

impresionantes para los estándares centroamericanos, incluso latinoamericanos. Durante este período Costa Rica vivió un notable proceso de movilidad social, logró ensanchar la clase media y conformar una renovada clase empresarial.

Cuadro V.3
Costa Rica: indicadores económicos y sociales, 1950-1980
(En porcentajes)

Indicador	1950	1960	1970	1980
Población con agua potable	53	65	75	84
Población con alcantarilla para desechos	48	69	86	93
Hogares con electricidad	40	51	65	79
Hogares con radio	-	47	70	95
Hogares con televisión	0	0	20	79
Teléfonos (por cada 1.000 personas)	11	12	23	70
Automóviles (por cada 1.000 personas)	9	22	43	63
Expectativa de vida al nacer (años)	56	63	65	73
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacimientos)	95	80	67	21
Médicos (por cada 1.000 personas)	3,1	2,8	5,6	7,8
Nacimientos en hospital	20	49	70	91
Población con seguro de salud	8	15	39	79

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Rosero Bixby "Infant mortality decline in Costa Rica", *Good Health at Low Cost*, S. B. Halstead, J. A. Walsh y K. S. Warren (eds.), Nueva York, Rockefeller Foundation, 1985 y C. González-Vega y V. H. Céspedes, "Costa Rica: the political economy of poverty equity and growth", *The Political Economy of Poverty Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*, S. Rottenberg (ed.), a World Bank comparative study, Washington, D.C. y Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press, 1993.

3. Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social

Múltiples factores contribuyeron al desempeño económico y social de este período. A continuación se revisan los más relevantes.

i) Las reformas de política e institucionales y el papel del Estado

Las políticas y la institucionalidad desarrollada movieron mucho las agujas de la transformación estructural del país, tanto en lo económico como en lo social, y fueron clave en elevar los niveles de vida, el crecimiento de la clase media y la reducción de la pobreza. El crecimiento del Estado fue muy significativo, tanto en términos de número de instituciones como de empleo público. El empleo público como porcentaje del empleo total se incrementó del 6% en 1950 al 20% en 1980, con la mayoría de esta expansión ocurriendo en las instituciones autónomas.

La creación de empleo público fue particularmente fuerte en la década de 1970, antes de la crisis de 1980-1982. Entre 1973 y 1980 se crearon 180.600 empleos, de los que 47.800 fueron en el sector industrial y 59.300 en el sector público, y la mayoría en las instituciones autónomas (González-Vega y Céspedes, 1993), es decir, de 1973 a 1980 hubo más creación de empleo en el sector público que en el industrial. Este alto crecimiento del empleo público fue uno de los factores que permitió que la tasa de desempleo se mantuviera baja durante este período, ya que, a pesar del acelerado proceso de industrialización, el empleo industrial solo creció 5 pp de 11,3% en 1950 a 16,3 en 1980, mientras que el empleo agrícola se redujo 27 puntos porcentuales durante esos mismos 30 años al pasar del 54,7% al 27,4%.

Varios autores han argumentado que el éxito del modelo seguido durante estos 30 años y la crisis que culmina este período fueron dos expresiones de un mismo proceso de economía política. Para González-Vega y Céspedes (1993), el fuerte marco institucional construido para

promover crecimiento con equidad, a pesar de su éxito, generó también un importante crecimiento del Estado con sus respectivos intereses, derechos, transferencias y expectativas de los empleados públicos y de los grupos beneficiarios, así como comportamientos buscadores de rentas en el sector privado, todo lo que obstaculizó la defensa de la estabilidad fiscal y de los balances macroeconómicos: “el país evolucionó hacia un Estado con facciones controlado por una coalición de buscadores de rentas localizados en empresas estatales y en actividades privadas altamente protegidas” (González-Vega y Céspedes, 1993, pág. 13).

Según Garnier y Blanco (2010) el crecimiento del Estado en los años setenta llegó a ser tan elevado que era incompatible con las limitaciones y rezagos del desarrollo productivo del país en esos años:

“crecieron los salarios privados y el salario social, pero la productividad no creció suficiente para que la economía fuera capaz de dar sustento efectivo a esas mejoras... la combinación de un elevado desarrollo social con una economía de baja productividad era insostenible” (Garnier y Blanco, 2010, pág. 50).

ii) *Evolución en la dotación de recursos: capital humano y físico, tierras, e inversión*

Otro factor determinante del desempeño económico y social del período 1950-1979 es la evolución de la dotación de recursos. Entre 1950 y 1980 la fuerza de trabajo se multiplicó por tres, lo que expandió el mercado interno y también la disponibilidad de recursos humanos para el desarrollo. El crecimiento alto de la población y las demandas de una población joven y en crecimiento elevaron las demandas por servicios de salud, educación y otros que la orientación desarrollista del Estado proveyó con abundancia contribuyendo al elevado crecimiento del sector público y de los servicios gubernamentales descrito.

En materia de tierras la situación a fines de la década de 1950 se caracterizaba por alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, un creciente divorcio entre los campesinos que trabajaban la tierra y los dueños, una inadecuada utilización de tierras por falta de crédito y asistencia técnica y, sobre todo, un incremento alarmante en los conflictos agrarios y las invasiones de tierras que se incrementó en esa década asociado con el agotamiento de la frontera agrícola. El agotamiento de la frontera agrícola se define como el momento en que toda la tierra del país llegó a encontrarse en manos del Estado o de propietarios privados, lo que puso fin al proceso histórico tradicional mediante el que los campesinos que las desearan tenían la alternativa de conseguir tierras vírgenes en lugares remotos y sin dueños. Antes de 1960 esta alternativa significó que en ningún lugar de Costa Rica existiera la extrema concentración de tierra que se dio en otros países latinoamericanos, ni que hubiera razón para una revolución agraria como también fue el caso de otros países (Seligson, 1978). Además, durante este período el número de campesinos sin tierra aumentó no solo por el crecimiento demográfico sino por la mecanización.

Toda esta situación llevó a que en 1961 se aprobara la Ley de Tierras y Colonización que estableció un marco jurídico para la reforma agraria y que llevó en 1962 a la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) como ente encargado de esta política. Según la evaluación de Seligson (1978) del programa de reforma agraria, durante los siguientes 15 años la labor del ITCO mejoró la seguridad jurídica, distribuyó tierra a miles de campesinos haciéndolos sujetos de crédito y logró un importante mayor acceso de campesinos tanto al crédito como a la asistencia técnica (Seligson, 1978 y 1982). Seligson (1978) concluye que “la reforma agraria fue de trascendental importancia para la estabilidad del agro costarricense” (pág. 57). La reforma agraria fue exitosa no solo en dar medios de subsistencia a un gran número de familias, sino también en evitar una explosión migratoria aún mayor que la que ocurrió hacia las ciudades, en particular hacia la Gran Área Metropolitana. Además de la reforma agraria, las políticas de extensión

agrícola, de mejoramiento de variedades y semillas, y de fertilizantes y agroquímicos en cultivos como banano, café, granos básicos y otros hicieron que el país experimentara una especie de revolución verde, con un significativo aumento de la productividad y de la producción.

En materia de infraestructura, durante este período el país hizo grandes esfuerzos por construir una amplia red de infraestructura en casi todas las áreas de servicio: agua, saneamiento, transporte, electricidad y telecomunicaciones. Cuando se creó el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949 solo el 15% del territorio nacional tenía cobertura eléctrica, porcentaje que aumentó al 67% en 1979 y al 97% en el año 2000, comparable a la cobertura en países desarrollados (ICE, 2019). En telefonía, el país pasó de tener 10.000 líneas fijas en 1965 a 134.000 en 1979 y 900.000 en el año 2000¹¹. En 1961, año en que se creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, el 59% de la población tenía acceso a agua potable por cañería intradomiciliaria. Esta cobertura se elevó al 70% en 1980 y al 98% en 2000 (Mora, Mata y Portuguez, 2012). De 1950 a 1985 la infraestructura vial de Costa Rica creció vertiginosamente hasta llegar a convertirse en una de las de mayor densidad por kilómetro cuadrado de América Latina, de 4 a 6 veces más grande que la de México y los países centroamericanos; a principios de los ochenta la mayoría de la red se encontraba en buen estado (Vásquez Rodríguez, 2019).

El énfasis de Costa Rica en educación se inició en el siglo XIX¹². En 1938 el porcentaje de niños y niñas con edades entre 7 y 12 años que asistían al sistema educativo era del 66,1% y para 1950 había aumentado al 70%. Sin embargo, la cobertura en educación secundaria para la población de 13 a 17 años en 1950, del 24,2%, era aún muy baja. El ritmo de cobertura aumentó significativamente a partir de 1950: en primaria pasó al 81% en 1965 y al 90% en 1975. En secundaria pasó del 38% en 1965 y al 51,8 en 1975. En terciaria se elevó del 3% en 1950 a 10% en 1965 y 20% en 1975. Según Bulmer-Thomas (1987), Costa Rica fue el país centroamericano que hizo el mayor esfuerzo para elevar el nivel de competencia de su fuerza de trabajo en las décadas de 1960 y 1970. El número de trabajadores que se graduaron del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se elevó de 3.539 en 1970 a 55.008 en 1977. En términos de salud, la esperanza de vida en Costa Rica pasó de 47 años en 1950 a 72 años a fines de los setenta, la mortalidad infantil había caído de 132 a 28 por cada 1.000 nacidos vivos. El crecimiento relativamente rápido de la productividad del 2,5% por año en promedio durante este período fue el resultado de varias de las tendencias estructurales y de política mencionadas.

iii) Exportaciones y mercados de destino

Durante la década 1950-1960, en promedio, el 58% de las exportaciones de bienes tenían como destino América del Norte (principalmente los Estados Unidos), el 25% Europa y solo un 3% Centroamérica y el 4% otros países (véase el cuadro V.4). En el período 1961-1979 esto cambió significativamente: Centroamérica y Panamá pasaron a representar el tercer mercado en importancia para las exportaciones de Costa Rica, absorbiendo en promedio el 20% del total de exportaciones. Otros países, en particular asiáticos, subieron también en importancia al 14%. América del Norte continuó siendo el principal mercado, aunque con una participación reducida del 41%, y Europa continuó siendo el segundo mercado con una participación del 23%, muy similar a la importancia que durante este período tuvo Centroamérica. Este comportamiento refleja la gran importancia que tuvieron en la dinámica de crecimiento de este período las exportaciones a Centroamérica luego de que Costa Rica se unió al MCCA en 1963. Las exportaciones a Centroamérica pasaron de solo 5 millones de dólares en 1963 a más de 200 millones en 1979, año en que las exportaciones totales de bienes de Costa Rica fueron de 934 millones de dólares.

¹¹ Banco Mundial, Banco de datos Indicadores del desarrollo mundial, Costa Rica.

¹² Los datos de estos dos párrafos sobre educación son extraídos de Valverde (2015) y Martínez Gutiérrez (2016).

Cuadro V.4
Costa Rica: exportaciones por mercado de destino, 1950-1997
 (En porcentajes)

	1950-1960	1961-1979	1980-1997
América del Norte	68	41	34
Centroamérica y Panamá	3	20	16
Europa	25	23	20
Japón	0	1	1
Otros países	4	14	12
Regímenes especiales ^a	0	0	17
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Costa Rica.

^a No se dispone de un desglose de las exportaciones de regímenes especiales por mercado de destino en el período 1980-1997. Sin embargo, tienen una alta concentración en el mercado norteamericano, seguido del europeo.

De hecho, las exportaciones fueron el componente de la demanda agregada que creció más rápido durante el período 1960-1979. No fue solo el nuevo componente de exportaciones industriales a Centroamérica lo que ayudó a dinamizar la economía, también hubo un importante dinamismo de las exportaciones tradicionales. Las exportaciones de café, banano, azúcar y carne crecieron a tasas particularmente altas en la década de 1960, evitando una restricción externa a la tasa de crecimiento de esos años. Finalmente, es de interés anotar que el segundo componente de la demanda agregada en crecer más, particularmente en la década de 1970, fue el consumo del sector público, que creció en esa década más que el consumo privado (González-Vega y Céspedes, 1993).

iv) Desigualdad y pobreza

Este fue un período de importante mejora en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza, aunque con un ligero deterioro en la distribución del ingreso hacia finales de los setenta (Céspedes y Jiménez, 1988). Entre 1961 y 1971 los hogares con niveles intermedios de ingreso (deciles 5 a 9) aumentaron su participación en el ingreso del 40% al 51% (véase el cuadro V.5), lo que refleja el fuerte crecimiento de la clase media en este período. Esta mejora se dio principalmente a costa de una reducción de la participación en el ingreso total del 10% más alto, que se redujo del 46% al 34,4%. El 10% más bajo básicamente mantuvo su participación, y el 40% más bajo aumentó su participación ligeramente del 13,8% al 14,7%.

Es decir, en esta década se avanzó significativamente hacia una distribución del ingreso menos concentrada, avance que se refleja en una reducción del coeficiente de Gini de 0,52 en 1961 a 0,44 en 1971 (González-Vega y Céspedes, 1993). Esta mejora se puede atribuir en buena medida al dinamismo en la creación de empleo y el comportamiento del mercado de trabajo en esos años. De 1950 a 1980 Costa Rica tuvo la tasa más alta de crecimiento del empleo y de absorción de fuerza de trabajo en actividades no agrícolas de América Latina, estimada en 5,5% por año en comparación con 4,1% para América Latina, a pesar del alto crecimiento de la población (García y Tokman, 1985). Además, el porcentaje de trabajo asalariado aumentó del 66% al 74%, con una reducción equivalente en la proporción de trabajadores familiares no remunerados y por cuenta propia (Fields, 1980).

Cuadro V.5
Costa Rica: distribución del ingreso mensual de los hogares, 1961, 1971 y 1977

Característica del hogar	1961	1971	1977
Número de hogares	223 621	313 144	411 530
Tamaño del hogar (número promedio de personas)	5,8	5,6	5,0
Porcentaje del ingreso del hogar			
10% más alto	46,0	34,4	37,4
Deciles intermedios (5 a 9)	40,2	50,9	51,7
10% más bajo	2,6	2,1	0,7
40% más bajo	13,8	14,7	10,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. González-Vega y V. H. Céspedes, "Costa Rica: the political economy of poverty equity and growth", *The Political Economy of Poverty Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*, S. Rottenberg (ed.), a World Bank comparative study, Washington, D.C. y Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press, 1993.

En la década de 1960 Costa Rica también experimentó una acelerada reducción de la pobreza. Fields (1980) estimó que la pobreza se redujo del 65% al 30% en la década. Al igual que en el caso de la distribución del ingreso, varios autores coinciden en que lo que hizo la diferencia en estas dos dimensiones fue la rápida creación de empleos formales en el sector moderno, sobre lo que hay amplia evidencia (Gonzalez-Vega y Céspedes, 1993). Hubo una acelerada reducción del empleo agrícola y migración rural-urbana en este período, pero con importante movilidad hacia ocupaciones de más alta productividad e ingresos, con un crecimiento del empleo en el sector industrial, comercial y en el sector público.

D. Crisis 1980-1982: causas, efectos y secuelas

En los tres años de 1980 a 1982 el PIB se contrajo en promedio -2,9%, el PIB per cápita en -5,5%, la tasa de inversión en -20,7% y la productividad laboral en -4,9% (véase el cuadro V.1). La tasa de desempleo abierto se duplicó al 20% en 1982, la subutilización de la fuerza laboral pasó del 13% antes de la crisis al 24% en 1982, la inflación pasó al 37% en 1981 y al 90% en 1982, los salarios reales cayeron el 40%. El gasto social pasó del 19% del PIB antes de la crisis a solo 13,5% del muy reducido PIB de 1982 (Garnier y Blanco, 2010). La pobreza subió al 30% de la población en 1982, más en zonas urbanas que rurales (González-Vega y Céspedes, 1993). Esta fue la peor crisis económica que experimentó el país desde los impactos de la Gran Depresión en la década de 1930. Además de fuertes impactos de corto plazo, la crisis dejó secuelas de mediano y largo plazo: golpeó a la clase media no solo por la reducción de ingresos y pérdida de empleos, sino que creó frustraciones y desconcierto porque diversos programas e instituciones que habían sido instrumentos para su ascenso se vieron recortados y limitados.

La crisis profundizó el debate nacional sobre el estilo de desarrollo seguido y aumentó la credibilidad de algunas de las críticas al esquema de desarrollo basado en el proteccionismo y liderado fuertemente por el Estado, y de los argumentos a favor de reducir el proteccionismo, repensar el papel del Estado en la economía, a favor de la liberalización comercial y económica, y de alinear las políticas con los precios correctos (*get prices right*). Todo esto coincidió con el resurgimiento de las corrientes liberales o neoliberales a nivel internacional, asociadas con las políticas de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en los Estados Unidos, complementado por las visiones de las principales instituciones financieras de desarrollo en esos años, enfoque que en 1989 fue sintetizado por John Williamson, en un artículo clásico, en una lista de diez reformas de política que de allí en adelante fue conocida como el Consenso de Washington.

El tema de las causas de la crisis es uno que aún genera alguna controversia. Los análisis sobre el tema señalan cuatro grandes causas: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, o al menos debilidades específicas asociadas con ese modelo; ii) el crecimiento en el tamaño del Estado, en particular en el número de instituciones, que fue particularmente acelerado en la década de 1970; iii) la evolución del ambiente externo, ya que la década de 1970 se caracterizó por severos *shocks*, y iv) los errores de la política económica adoptada para hacerle frente a los choques externos y su secuencia. A continuación se examinan cada uno de estos factores.

1. ¿Agotamiento del modelo?

La idea del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro es común entre los críticos de las ideas cepalinas en América Latina, que tuvo importantes voceros locales en Costa Rica, los llamados economistas neoliberales. Dos aspectos del patrón de desarrollo de Costa Rica del período 1950-1979 son señalados con particular énfasis: la estrategia de industrialización bajo aranceles proteccionistas y la expansión excesiva en el tamaño y las actividades del Estado¹³. Economistas cepalinos y estructuralistas han resistido la idea de agotamiento o de fallas en el modelo y tienden a atribuir la crisis más al comportamiento de la economía internacional.

Para poner las cosas en perspectiva, conviene detenerse para analizar más detalladamente este importante tema. La idea de agotamiento del modelo descansa en dos argumentos: i) que mercados locales pequeños son incapaces de sostener el dinamismo para el crecimiento por muchos años, por lo que una estrategia que prioriza el mercado local como dinamizador está condenada, si no a agotarse, por lo menos a perder dinamismo tarde o temprano (una vez superada la etapa fácil), en un horizonte de tiempo que depende del tamaño de cada economía y de la distribución del ingreso, y ii) la crítica a las ineficiencias y distorsiones de precios e incentivos que genera la variedad de intervenciones estatales que caracterizaron a la estrategia ISI (elevados aranceles, crédito subsidiado, cuotas cuantitativas de crédito por sector o topes de cartera, fijación de precios a ciertos productos y servicios, subsidios a las tasas de interés, tipos de cambio múltiples, entre otros)¹⁴. Todo esto a la vez con el efecto de crear grupos de interés y de presión detrás de estas intervenciones que dificultaban las reformas económicas y que con frecuencia forzaban a llevar algunos incentivos a niveles alejados de la racionalidad económica.

En el caso de Centroamérica, es difícil estar en desacuerdo con la hipótesis de que un espacio económico tan pequeño, aun agregando a las cinco economías que integran el MCCA, si bien podría agregar un motor de crecimiento para los países por un cierto tiempo, era incapaz de sostener ese dinamismo de manera permanente. Este argumento no fue exclusivo de los llamados economistas neoliberales: el mismo Prebisch, en varios de sus escritos, advirtió sobre esta limitación de la estrategia ISI. En su modelo de centro-periferia, Prebisch tenía en mente una secuencia dinámica según la cual, lejos de recomendarle a los países permanecer en una estrategia de industrialización sustitutiva o de desarrollo hacia adentro permanente, recomendaba utilizar esta industrialización y sus ventajas dinámicas (inversión, empleo, aprendizaje) como política de transición para ir alcanzando, mediante una incorporación gradual y negociada a mercados cada vez más amplios, una etapa de comercio recíproco en productos industriales con los centros.

Prebisch insistió en varios de sus trabajos sobre los límites de la industrialización en mercados pequeños o lo que llamó compartimentos estancos. Esta fue la base de su argumentación a favor un mercado común latinoamericano. Ya desde su obra de 1959, Prebisch

¹³ En palabras de Lizano-Fait (1999): "La dinámica del modelo generó los gérmenes de su propio estancamiento" (pág. 8).

¹⁴ Esta línea crítica fue muy influyente a partir de los trabajos de Little, Scitovsky y Scott (1971) y de Bela Balassa (1977), entre otros.

denunciaba vigorosamente el curso seguido por la industrialización sustitutiva en América Latina y las ineficiencias resultantes de “la exageración y el abuso del proteccionismo” (Prebisch, 1959, pág. 495). En esa y obras posteriores Prebisch enfatizó la importancia de promover exportaciones industriales competitivas al resto del mundo. Centroamérica, al igual que una mayoría de países latinoamericanos, no siguió las reiteradas recomendaciones de Prebisch para una combinación o secuencia racional de políticas para lograr una industrialización eficiente¹⁵.

En el caso del MCCA es una tarea compleja usar evidencia empírica para aprobar o rechazar la tesis de que la desaceleración económica es atribuible al tamaño limitado del mercado. Las exportaciones industriales de Costa Rica a la región crecieron vertiginosamente a partir de 1963. Sin embargo, este crecimiento se estabiliza entre 1974 y 1979, y, luego de un salto en 1981-1982, las exportaciones de Costa Rica a Centroamérica se reducen drásticamente. Esto estuvo sin duda asociado con los conflictos armados, los cierres de fronteras y las interrupciones en el funcionamiento de la cámara de compensación centroamericana y los sistemas de pagos. En su obra maestra sobre Centroamérica, Bulmer-Thomas (1987) concluye que:

“el desempeño industrial en los años setenta, excepto en Costa Rica, fue por lo tanto muy decepcionante: el sector industrial disfrutó de apoyo estatal en todos los países y los grupos industriales habían madurado, pero esto no fue suficiente para superar las limitaciones a su crecimiento impuestas por las dificultades del MCCA, el pequeño tamaño de los mercados nacionales, y la desigual distribución del ingreso. De hecho, el porcentaje del mercado de manufacturas suplido por importaciones extrarregionales se elevó en todos los países excepto en Costa Rica, implicando una ISI negativa” (pág. 211)¹⁶.

Lo que es claro e incontrovertible es que el MCCA tuvo durante la década de 1960 una época de oro en la que fue sumamente exitosa en proveer una importante dinámica de crecimiento. Sin embargo, como argumenta Bulmer-Thomas (1987), esta fue una ilusión de una época de oro, en parte porque no logró flujos de comercio balanceados entre los países miembros y, en parte, porque fue un modelo híbrido que, en gran medida, siguió dependiendo para su dinamismo del comportamiento de las exportaciones agrícolas tradicionales fuera de Centroamérica. A esto hay que agregar el impacto negativo de la Guerra El Salvador-Honduras de 1969 y la salida de Honduras del MCCA en 1970. Por estas razones ya a fines de los sesenta el MCCA estaba en serios problemas internos.

Durante la década de 1970, una serie de choques externos ejercieron presión adicional sobre el proyecto integracionista: los *shocks* petroleros de 1973-1974 y 1979 y las fluctuaciones en los precios de los productos tradicionales de exportación: “El declive del MCCA en los 1970s fue solo relativo, pero esto fue suficiente para implicar la necesidad de estrategias de desarrollo industrial alternativas” (Bulmer-Thomas, 1987, pág. 208). Los debates al respecto siguieron dos líneas: i) impulsar una nueva generación de proyectos industriales, elevando la inversión pública bajo una estrategia del estado empresario para tratar de compensar la caída de la inversión privada y así mantener el dinamismo del crecimiento, o ii) reducir la protección y estimular más exportaciones hacia el resto del mundo (como recomendaba Prebisch).

¹⁵ Véase un análisis detallado de las ideas de Prebisch sobre este punto y temas relacionados en Salazar-Xirinachs (1993).

¹⁶ Uno de los análisis más cuidadosos y detallados sobre la evolución de la estrategia de industrialización vía el MCCA, sus fortalezas y debilidades, se encuentra en Bulmer-Thomas (1987), caps. 9-11.

En el caso de Costa Rica, ante esta disyuntiva el país optó por el primer camino, incluyendo el crecimiento de CODESA y sus filiales¹⁷. En la práctica las razones más plausibles por las que la secuencia racional recomendada por Prebisch no se siguió, no solo en Centroamérica sino en muchos países de América Latina, son de economía política: numerosos y poderosos grupos habían capturado el sistema de aranceles, subsidios e incentivos vigentes, y esto hacía políticamente complejo si no imposible reformar el esquema de política económica imperante. Se necesitó una crisis para hacer viable el realineamiento de las fuerzas políticas para alterar el esquema.

En términos de las características estructurales del patrón de desarrollo el modelo era híbrido: a pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones industriales a Centroamérica, en los años setenta el crecimiento de Costa Rica (y de todos los países centroamericanos) seguía siendo muy dependiente del modelo agroexportador tradicional, en que unos pocos productos tradicionales (café, banano, azúcar y carne) constituían entre el 75% y el 80% de las exportaciones totales, lo que, junto con el peso de las importaciones petroleras en el total de importaciones, hacía al crecimiento muy vulnerable a la volatilidad internacional de precios y cantidades y a la restricción de balanza de pagos.

Además, el régimen de política comercial basado en altos aranceles para bienes finales limitó la sofisticación tecnológica y competitividad internacional de la producción. La industria que se había desarrollado con base en las exportaciones al MCCA no tenía ni los incentivos ni los niveles de competitividad para internacionalizarse más allá del estrecho MCCA y exportar al resto del mundo. En conclusión, el limitado tamaño del mercado iba a ser, tarde o temprano, un obstáculo para un dinamismo económico sostenido; sin embargo, esta característica del patrón de crecimiento no fue causa directa de la crisis. Otros factores fueron más importantes e inmediatos.

2. Crecimiento en el número de instituciones del Estado y sostenibilidad fiscal

El modelo de desarrollo de Costa Rica tuvo una característica estructural única y excepcional, que lo distinguió de los otros países de la región, e incluso de América Latina, y esta fue el acelerado crecimiento de la institucionalidad pública, en particular de las llamadas instituciones autónomas. En el cuadro V.6 se puede apreciar que en 1950 Costa Rica tenía 111 instituciones, de las que 67 eran municipalidades. De 1950 a 1979 se crearon 102 entidades públicas adicionales, casi el doble de las existentes hasta 1950; de ellas, 20 fueron instituciones autónomas y 35 fueron órganos adscritos, y más de la mitad de las 102 instituciones se crearon precisamente en la década de 1970.

Si bien muchas de estas instituciones y sus programas fueron el músculo institucional y ejecutivo del Estado desarrollista y benefactor que tantas transformaciones y logros económicos y sociales generó para la sociedad costarricense en el período 1950-1979, este crecimiento, que fue particularmente fuerte en la década de 1970, vino acompañado de una debilidad: su financiamiento y el de sus programas no estuvo suficientemente basado en recursos tributarios o en las tarifas cobradas por algunas de estas instituciones, sino en un creciente endeudamiento externo, algo que se facilitó mucho en la década de 1970 por el mecanismo de reciclaje de petrodólares en los mercados financieros internacionales. En el gráfico V.5 se puede ver cómo la deuda pública externa en dólares se disparó, multiplicándose por seis entre 1970 y 1978, al pasar de 164 millones a 1.006 millones de dólares en esos ocho años, y volviéndose a triplicar en los siguientes cuatro años hasta llegar a 2.962 millones

¹⁷ Esta estrategia era parte del saber convencional a lo largo y ancho de América Latina, compartida en ese momento por varios organismos internacionales. Sin embargo, Costa Rica también dio algunos pasos en la década de 1970 hacia promover exportaciones industriales, incluyendo la aprobación en 1972 de una ley de promoción de exportaciones, bajo la que se empezaron a dar algunos incentivos hacia ese fin.

de dólares en 1982. Esto representó un incremento del 22,5% del PIB en 1978 al 93% en 1982 y la mayoría de esta deuda se contrajo a tasas comerciales.

Cuadro V.6

Costa Rica: número de entidades públicas por década de creación, según naturaleza jurídica, 1950-2018

Naturaleza jurídica	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019	Total
Poderes	5	0	0	0	0	1			6
Gobierno central	12	0	0	2	3	2	0	0	19
Empresas públicas	1	0	1	3	1	12	3	0	21
Sector descentralizado institucional	12	6	3	11	5	13	5	2	57
Sector descentralizado territorial	67	0	7	9	2	8	5	0	98
Entidades públicas no estatales	7	4	9	5	4	12	5	7	53
Órganos adscritos	7	3	7	25	15	30	25	11	123
Otras	0	1	1	5	5	12	1	1	26
Total	111	14	28	60	35	90	44	21	403

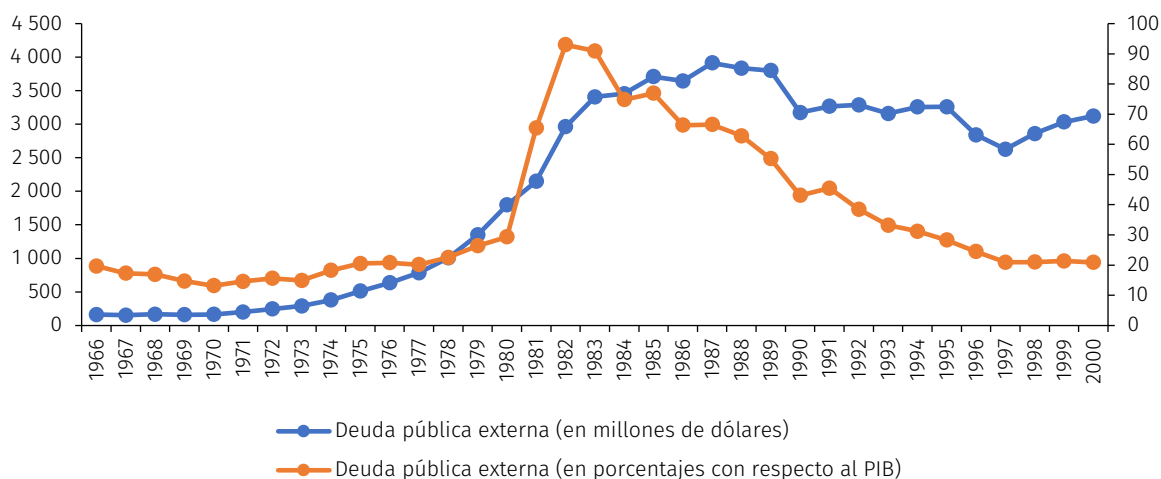
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del Programa Estado de la Nación.

Nota: Poderes: los tres poderes, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes; Gobierno central: los ministerios y la Procuraduría General de la República; empresas públicas: sociedades anónimas estatales; sector descentralizado institucional: instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales; sector descentralizado territorial: las municipalidades y sus órganos adscritos; entidades públicas no estatales: colegios profesionales y otras entidades que señala la ley; órganos adscritos: entidades adscritas y dependencias de los ministerios; entidades públicas particulares: programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros.

Gráfico V.5

Costa Rica: deuda pública externa, 1966-2000

(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Consejo Monetario Centroamericano.

De 1970 en adelante este espectacular aumento en la deuda estuvo asociado a un también impresionante aumento en la tasa de inversión pública. No se dispone del desglose entre inversión pública y privada para esos años, pero la tasa de inversión total del país, que había oscilado alrededor del 20% en la década anterior, se elevó al 24,2% en 1976, 25% en 1977 y 1978 y al 28% en 1979, y la mayoría de este aumento fue en la inversión pública, no privada, que más bien tendió a reducirse en esos años. Además, en 1979 y 1980 una buena parte del financiamiento externo contribuyó no solo a financiar inversiones sino a mantener artificialmente altos los niveles de consumo (Lizano, 1999).

Podría argumentarse que dada la abundante oferta de recursos financieros a bajas tasas de interés a partir de 1974 era razonable y conveniente para un país como Costa Rica, así como lo hizo la mayoría de los países de América Latina, aumentar la deuda externa para evitar una desaceleración económica por restricción externa y hacer obra pública necesaria, y esto fue parte del razonamiento de las autoridades económicas a partir de 1974¹⁸. El problema fue que esto no solo no se hizo con la prudencia necesaria, sino que se hizo en forma descoordinada del gobierno central por parte de las instituciones autónomas. La combinación de exuberancia en la contratación de deuda externa con descontrol se convirtió así en el talón de Aquiles del Estado desarrollista y de bienestar de Costa Rica, que hizo crisis cuando el país, al igual que otros, fue sorprendido por la inesperada explosión de las tasas de interés internacionales.

En la literatura costarricense se ha atribuido la culpa de la insostenibilidad financiera y del crecimiento de la deuda a la experiencia del estado empresario, representado por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), institución que sin duda contribuyó al endeudamiento externo en la década de 1970, además de haber promovido una serie de proyectos de baja productividad y altos costos, incluyendo bien documentados casos de corrupción. Sin embargo, la acumulación acelerada de deuda externa hacia finales de la década de 1970 no estuvo circunscrita a la CODESA y a sus empresas, sino que involucró a un número importante de las 32 instituciones autónomas existentes. Varias de esas instituciones aumentaron significativamente su endeudamiento externo de manera autónoma y sin una información y contabilidad fiscal consolidada de parte del Ministerio de Hacienda. Cuando aumentaron las tasas de interés internacional y el país se vio forzado a consolidar esta información, el gobierno en turno se dio cuenta de que tenía una deuda externa en dólares mucho mayor de la que creía. En ese momento, que ocurrió en 1981, Costa Rica tuvo que dejar de pagar el servicio de su deuda externa¹⁹.

3. Evolución del ambiente externo y errores en las políticas de respuesta

El primer *shock* petrolero de 1973-1974 tuvo el efecto no solo de elevar la factura petrolera sino de elevar la inflación al 15,3% en 1973; al 30,1% en 1974 y al 17,4% en 1975 y reducir la tasa de crecimiento del PIB a 2,1 en 1975. Sin embargo, una inesperada explosión en el precio del café a partir de 1975 (gracias a una helada en el Brasil), así como aumentos en los precios del banano, el azúcar y la carne, y una correspondiente mejora en los términos de intercambio permitieron que Costa Rica absorbiera el impacto negativo de este primer *shock* petrolero sin que la balanza de pagos se convirtiera en una restricción seria para el crecimiento.

El PIB se recuperó al 5,5% en 1976 y al 8,9% en 1977 y la inflación disminuyó al 11,5% y 4,2%, respectivamente (Lizano-Fait, 1999; Bulmer-Thomas, 1987). El gasto público aumentó significativamente durante los años de bonanza cafetalera y de otros productos, en parte

¹⁸ Griffith-Jones y Rodríguez (1984) muestran cómo los flujos de financiamiento internacionales en la década de 1970 no solo aumentaron, sino que cambiaron su composición con respecto a décadas anteriores, pasando a ser dominados por préstamos privados de la banca internacional con tasas de interés flotantes con base en el reciclaje de petrodólares.

¹⁹ Técnicamente el país nunca declaró *default*, pero sí dejó de pagar su servicio de la deuda e inició negociaciones al respecto.

financiado por los ingresos transitoriamente más elevados. Sin embargo, cuando pasó la bonanza, no fue posible reducir el gasto público porque este se había aumentado en rubros inflexibles. Según Lizano-Fait, (1999), para hacer frente a esta situación “se echó manos al financiamiento inflacionario del Banco Central y al ‘estrujamiento’ del sector privado” (pág. 12). Cuando impactó el segundo *shock* petrolero en 1978-1979, la situación fue diferente: aumentaron los precios de las importaciones en general, no solo las del petróleo; esta vez no hubo bonanza cafetalera ni de ningún producto de exportación que ayudara a compensar, a lo que se agregó una desaceleración en las tasas de crecimiento mundial. Pero el peor impacto fue el rápido aumento en las tasas de interés internacionales que llegaron al 15% al final de 1979 y al 16,5% en 1981.

Ya en 1979 era claro que el país enfrentaba una crisis de balanza de pagos, pero en vez de hacer un esfuerzo de ajuste, incluyendo una devaluación discreta, como recomendaron varios economistas nacionales e internacionales, y organismos internacionales²⁰, se siguió una política de financiamiento externo acelerado, que en 1979 y 1980 contribuyó no solo a financiar inversiones, sino a financiar gastos corrientes. Cuando en diciembre de 1980, como parte de un paquete de medidas de emergencia, se tomó la decisión de flotar el colón, ya con una confianza del sector privado y de los mercados internacionales muy deteriorada, este paquete lo que hizo fue precipitar una fuerte devaluación y un proceso inflacionario acelerado.

En conclusión, si bien es cierto que las condiciones externas, en particular, el incremento en las tasas de interés internacionales a partir de 1979 fue el detonante de la crisis, se puede argumentar que una política macroeconómica prudente debió haber tomado en cuenta la previsible volatilidad de los mercados financieros internacionales. En cuanto a la tesis de agotamiento del modelo, la política de industrialización adoptada no necesariamente implica un crecimiento desmedido del gasto público o del endeudamiento externo. Eso fue una opción, no una necesidad. La decisión de mantener un tipo de cambio sobrevaluado está también separada del modelo de industrialización, no es un elemento intrínseco del mismo. Aunque varios fueron los factores coadyuvantes, la crisis estuvo estrechamente asociada con la exuberancia en la contratación de deuda externa, en particular por un grupo importante de instituciones autónomas que lo hicieron de manera descoordinada y sin control por parte del gobierno central.

E. Políticas y patrón de cambio estructural en el período de Promoción de Exportaciones, 1983-1999

1. Políticas e institucionalidad

Se pueden distinguir dos grandes bloques de políticas en la década de 1980: i) las políticas enfocadas en las urgencias del corto plazo, es decir, la estabilización macroeconómica, la renegociación de la deuda, el ajuste fiscal y la reactivación económica, y ii) las políticas orientadas a hacer la transición del modelo de sustitución de importaciones al de promoción de exportaciones. Las primeras estaban básicamente concluidas al terminar la década de 1980 las segundas continuaron aplicándose en la década de 1990 y más allá.

a) La salida de la crisis: estabilización y ajuste a la tica²¹

La política económica de los años 1982 a 1990 se orientó a alcanzar cuatro objetivos específicos: i) la reducción del déficit consolidado del sector público y el control de la inflación; ii) la apertura de la economía y otras reformas estructurales en línea con el nuevo modelo de

²⁰ Véanse mayores detalles de estas advertencias e intercambios a lo largo del año 1979 en Lizano-Fait (1999, págs. 15-18).

²¹ Esta sección se basa en parte importante en los análisis de Lizano-Fait (1999) y Garnier y Blanco (2010).

desarrollo y con el objetivo de reactivar el crecimiento económico y del empleo; iii) el restablecimiento de los muy golpeados salarios reales, y iv) la renegociación de la deuda para bajar el servicio de la deuda a niveles atendibles y compatibles con las necesidades del desarrollo de país (Lizano, 1999).

El déficit fiscal se logró reducir de alrededor del 17% del PIB al que se había llegado en 1980 al 3%-4% del PIB en 1988. Esto se logró más por el aumento de ingresos que por la reducción del gasto, y las principales medidas fueron el incremento del precio de los combustibles y de las tarifas de varios servicios públicos (transporte, electricidad, agua), así como la eliminación de varios subsidios, medidas contra las que hubo sin embargo numerosas protestas sociales. El financiamiento del déficit se logró mediante un importante incremento en la deuda pública interna. Además, se tomaron medidas para reducir el déficit cuasifiscal del Banco Central. Se desarrolló un programa de privatización de las empresas de la CODESA, para lo que se contó con recursos muy significativos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)²², política que luego se llevó al punto del cierre de la CODESA en 1992.

Los recursos por la venta de esas empresas no ingresaron a la CODESA sino al Banco Central para reducir las deudas de la entidad con el Banco Central que habían llegado al 3% del PIB. Los ajustes fiscales de este período, sin embargo, generaron varios impactos negativos: i) una importante reducción en la inversión pública en infraestructura; ii) una reducción en el gasto educativo, y iii) un importante estrujamiento del sector privado por el peso de los requerimientos de financiamiento del sector público y la consecuente elevación en las tasas de interés. La causa raíz de estos problemas fue la incapacidad de aumentar ingresos tributarios, con lo que el país continuó teniendo no solo en la década de 1980, sino en décadas posteriores, una tendencia secular y crónica al desequilibrio fiscal.

La inflación, que había llegado al 90% en 1982, bajó al 33% en 1983 y al 12% en 1984. En lo monetario y financiero una de las principales medidas fue reducir el financiamiento directo del Banco Central al gobierno central, a la CODESA y al Consejo Nacional de Producción (CNP). Además, se puso en práctica un programa de liberalización financiera que incluyó eliminar paulatinamente los límites cuantitativos al crédito (topes de cartera) y se reforzó la supervisión prudencial. Una reforma muy significativa fue fortalecer la banca comercial privada a la que se le permitió emitir títulos y captar recursos del público, funciones que anteriormente estaban autorizadas solo para los bancos estatales. La política salarial buscó compensar al máximo los costos sociales de la crisis, con un foco en el aumento de los salarios mínimos en línea con una canasta básica salarial. Ya para 1986 los salarios reales en el sector privado habían recuperado el nivel previo a la crisis.

La reparación de las relaciones con los organismos financieros internacionales y la renegociación de la deuda a partir de 1982 fue una labor intensa y compleja que duró siete años, y que concluyó con un arreglo muy favorable para el país. Se sostuvieron negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Club de París, la USAID y los bancos comerciales. Algunas involucraron condicionalidad cruzada, es decir, que no se podían concluir con ninguno de los participantes a menos que se concluyera con todos a la vez. La negociación fue muy exitosa. Esto, junto con la reactivación económica, llevó a una importante caída en la razón deuda/PIB (véase el gráfico V.6) y en el servicio de la deuda que pasó del 30% del valor de las exportaciones en 1980, al 8% en 2000, a lo que contribuyó también el vigoroso crecimiento de las exportaciones.

²² Solo para este programa se contó con una cooperación no reembolsable de USAID de 140 millones de dólares (FINTRA, 1993).

La ayuda financiera en la forma de donaciones, proveniente de la USAID, fue muy importante: entre 1982 y 1994 esta ayuda promedió 115 millones de dólares, equivalente a entre el 2% y el 4% del PIB al año; pero esta ayuda se concentró en los años más duros de la crisis, por ejemplo, en 1983 el monto fue de 218 millones de dólares, en 1984 de 181 millones de dólares, en 1985 de 232 millones de dólares y no bajó a menos de 100 millones de dólares sino hasta 1990 (véase Lizano-Fait, 1999, anexo 5). Esto permitió al país realizar el ajuste estructural con un menor costo social y en un plazo más corto que el que hubiera sido posible sin esa ayuda. Además, el dinero de la USAID permitió financiar una serie de proyectos específicos de gran magnitud e importancia, tales como programas de crédito del Banco Central para la promoción de exportaciones no tradicionales; apoyo financiero para instituciones como CINDE, FUNDEX y EARTH; el programa de privatización de las empresas de la CODESA, y otros. Para poner estos montos en perspectiva, el pago de intereses sobre la deuda externa se mantuvo en esos años precisamente alrededor del 4% del PIB (Lizano, 1999).

Más importante aún fue la negociación con los bancos comerciales y los organismos financieros: en el contexto del Plan Brady en 1989 finalmente Costa Rica logró un acuerdo para recomprar el 60% de su deuda a un descuento del 80% y un pago de intereses menor en el remanente. Esto redujo la deuda con los bancos comerciales de 1.800 millones a solo 800 millones de dólares. Todos los bancos privados se vieron forzados a asumir un costo. El apoyo del FMI y de los Estados Unidos para este acuerdo fue fundamental²³.

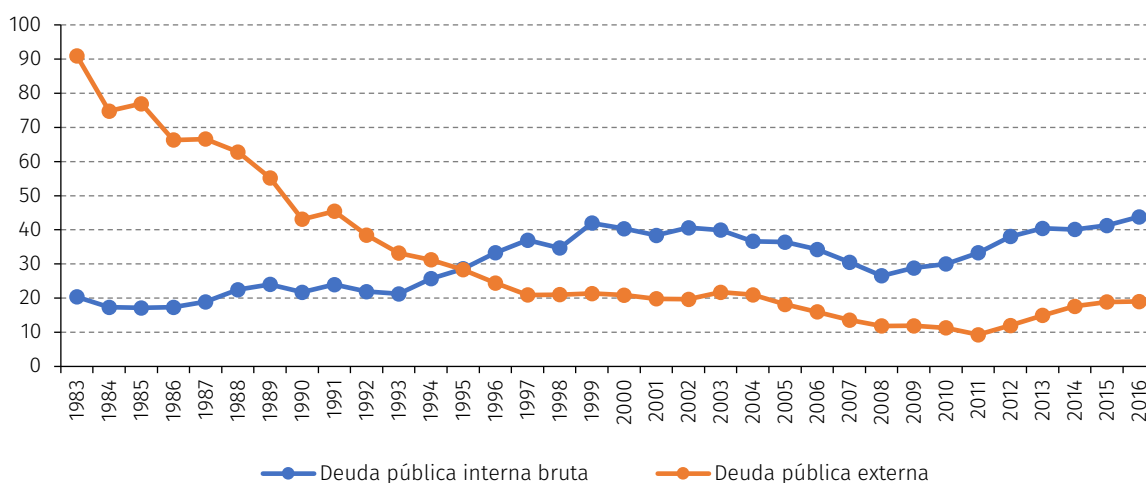
El ajuste de Costa Rica incluyó algunos componentes que le dieron un carácter claramente heterodoxo. En materia social, además de la política salarial mencionada, se estableció un Programa de Compensaciones Sociales orientado a atender a los grupos más vulnerables, que operó de 1982 a 1990. Además, se estableció un programa de distribución de alimentos vía comedores escolares y centros de nutrición, y se ampliaron varias iniciativas financiadas por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en materia de capacitación y de apoyo a las mipymes (véase Barahona, Guendel y Castro, 2005; Villasuso, 2000). En materia de apoyo al sector productivo se estableció, entre 1982 y 1984, un Programa de Ayuda a las Empresas afectadas por la crisis, fundamentalmente de alivio financiero vía la reestructuración de deudas.

Para 1990 Costa Rica había logrado una estabilización y reactivación económicas bastante exitosas. La estabilización no fue particularmente recesiva: el PIB creció al 2,9% en 1983, al 8% en 1984, y al 5,5% en 1986. La tasa de desempleo se redujo del 9,4% en 1982 al 4,1% en 1992. Los salarios reales que habían perdido el 40% durante la crisis, para 1989 habían recuperado su nivel más alto antes de la crisis. El dramático aumento de la pobreza al 50% en 1981 se logró revertir al 30% en 1986, nivel equivalente al de 1980, y luego siguió bajando hasta el 20% en 1994. Las exportaciones no tradicionales crecieron a más del 20% anual a partir de 1983 y pasaron de 150 millones de dólares en ese año a 520 millones de dólares en 1988, año en que se llegó a una cifra récord de exportaciones totales de 1.260 millones.

Sin embargo, el proceso de estabilización y ajuste fue doloroso, y la crisis dejó cicatrices de largo plazo en particular en las áreas de infraestructura y de capital humano. Según el *Informe Estado de la Nación 2004*, el índice de inversión social pública como porcentaje del PIB no regresó al nivel que tenía en 1980 sino hasta el año 2000 (PEN, 2004). Y en el *Tercer Informe del Estado de la Educación 2011* se hace un análisis de lo que llama la generación perdida de 1984, que muestra cómo la mayoría de los integrantes de la generación de 1984 que en el año 2000 estaban en el mercado laboral, no logró culminar la secundaria (PEN, 2011).

²³ “Costa Rica breaks the mold”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 1989, incluido como anexo 4 en Lizano-Fait (1999). Véase una narrativa detallada del proceso y etapas de negociación de la deuda externa en Lizano-Fait y Charpentier (1999).

Gráfico V.6
Costa Rica: deuda pública interna bruta en comparación con la deuda pública externa, 1983-2016
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CAC), cifras macroeconómicas regionales anuales.

Finalmente, aunque las reformas económicas fueron abundantes y profundas, algo que no se pudo hacer fue una reforma tributaria que permitiera reducir el desequilibrio fiscal crónico que desde entonces ha seguido caracterizando al Estado, aunque este ha sido también causado por el constante crecimiento en el número de instituciones y el exuberante crecimiento de las remuneraciones de los empleados públicos, en particular en la última década (véase el gráfico V.9). Como puede verse en el gráfico V.6 lo que hizo Costa Rica fue modificar la composición de su deuda, transformando deuda externa en deuda interna. La deuda interna, que se había mantenido a niveles de alrededor de entre el 20% y el 22% del PIB entre 1983 y 1993, vuelve a subir rápidamente hasta llegar al 40% del PIB en 1999-2000. Frente al crecimiento sostenido del gasto y la inversión, y en ausencia de una reforma tributaria significativa, el desequilibrio fiscal continuó financiándose de manera significativa con deuda interna.

b) Las políticas para el cambio de modelo de desarrollo productivo

Las principales medidas de apertura económica y de promoción de exportaciones para pasar del modelo de crecimiento hacia adentro al de crecimiento hacia afuera, incluyeron:

- la apertura propiamente dicha, es decir, reducción gradual de la protección arancelaria;
- la adopción de un sistema de minidevaluaciones en el tipo de cambio;
- el otorgamiento de un certificado de abono tributario (CAT), como parte de un contrato de exportación de hasta un 15% del valor de las exportaciones aplicable a todas las exportaciones no tradicionales, que fue concebido no como un subsidio sino como una compensación a los exportadores por el sesgo antiexportador que se originaba en un alto costo país (aranceles altos, alto costo de servicios públicos, tarifas portuarias y de transporte, entre otros);
- la atracción de inversiones mediante un régimen de importación temporal (maquila) y uno de zonas francas (libre de aranceles de aduana para insumos y de impuesto de renta sobre los productos exportados), y
- la reducción de los impuestos a las exportaciones tradicionales.

Además, se negoció la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al cual el país ingresó en 1989. A esta lista habría que agregar la reforma financiera, que no estuvo vinculada solo a la política de ajuste, sino que fue un pilar del cambio en el modelo de desarrollo productivo. Además, en los años noventa se liberalizó la cuenta de capital de la balanza de pagos, eliminando las restricciones a las transacciones cambiarias del período anterior, incluyendo el registro de capitales (Jiménez, 2013).

Como medidas de reactivación y crecimiento económico también hubo un programa de fomento a la actividad bananera, otro de promoción del turismo y jugaron un papel muy importante las facilidades crediticias, en particular el ambicioso programa de financiamiento a las exportaciones no tradicionales utilizando los fondos donados para este propósito por la USAID²⁴. Una parte de los recursos financieros resultantes de la conversión de deuda externa también se canalizó al sector privado a partir de 1986, mecanismo que luego también se utilizó para invertir en la conservación de parques nacionales.

Los aranceles de importación se disminuyeron en forma paulatina en un proceso que tardó más de diez años y se hizo en etapas. Los rubros sensibles contaron con tiempo adicional. El arancel promedio pasó del 27% en 1986 al 19,7% en 1990, y se redujo también la dispersión tarifaria. Aún después de la reforma de 1986, un 25,6% de los aranceles a bienes finales excedían el 40%; sin embargo, a finales de 1990 solo un 2,9% excedía el 40%. En 1995 el techo arancelario se redujo del 20% al 15% y el piso del 5% al 1%. Las barreras no arancelarias (BNA) también se derogaron o se arancelizaron y luego se redujeron (Herrera-Amighetti, 1992).

Aunque controversial y fiscalmente onerosos, los certificados de abono tributario (CAT) constituyeron incentivos importantes para compensar el sesgo antiexportador y para generar la cultura exportadora que el país no tenía. También importante fue ordenar el mercado cambiario que se caracterizaba por tipos de cambio múltiples y volátiles y sustituirlo por un sistema de minidevaluaciones (*crawling peg*) cuyo objetivo fue mantener un tipo de cambio efectivo real constante propicio para las exportaciones, sistema que el país mantuvo hasta la década de 1990, cuando fue sustituido por un nuevo sistema de flotación entre bandas. En 1982 se creó la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una fundación privada con la misión de operar como agencia de atracción de inversiones, y financiada inicialmente con fondos donados por la USAID. Durante la década de 1980 la labor de atracción de inversiones se enfocó en el sector textil y de confección para aprovechar el acceso libre de aranceles de importación al mercado norteamericano de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), acceso que Costa Rica aprovechó ampliamente.

En materia de reforma financiera, durante los ochenta y con más intensidad en la década de 1990 se tomaron varias medidas: se abrió espacio para una mayor participación de la banca privada en la captación de depósitos del público y en el financiamiento de las nuevas actividades productivas; se adaptó el aparato institucional de supervisión prudencial con la creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), ambas en 1995, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) en 1998, y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) en 1997. El Banco Central eliminó su participación en el financiamiento monetario del gasto público y en políticas crediticias sectoriales (topes de cartera), así como para instituciones específicas (CODESA, CNP).

²⁴ El monto total de las líneas de crédito que se establecieron a través del Banco Central con fondos de la USAID a partir de 1982 fue de 169,5 millones de dólares, de los que 49 millones de dólares se canalizaron de manera exclusiva a los bancos estatales, 87 millones de dólares solo a los bancos privados y el resto, 35 millones de dólares, estuvieron disponibles para todos los bancos comerciales; sin embargo, los privados también colocaron la mayor parte de este último monto (Lizano-Fait, 1999).

Además, siguiendo las nuevas ideas sobre banca central, se le dotó de autonomía respecto al poder ejecutivo y se enfocaron sus objetivos en la estabilización y el control de la inflación. Todo esto se consolida con la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Banco Central en 1995. Las reformas financieras, en particular las que abrieron espacio para la mayor participación de la banca privada, también lo abrieron para el surgimiento de un influyente nuevo sector empresarial financiero asociado inicialmente con el financiamiento de las exportaciones no tradicionales, pero luego también con la expansión de los desarrollos inmobiliarios de oficinas, centros comerciales y residenciales²⁵.

Con la firma del Plan de Paz de Esquipulas en agosto de 1987 y el fin de los conflictos armados en la región, se hizo muy evidente que Costa Rica no podía competir, ni tampoco era deseable hacerlo, con los países vecinos centroamericanos en mano de obra relativamente barata y no especializada en los sectores de textil y confección. Fue así como, conforme avanzó la década de 1990, el país comenzó a cambiar de estrategia en materia de atracción de inversiones para buscar un posicionamiento en sectores más intensivos en habilidades y conocimientos (*software*, ensamble electrónico), construyendo sobre sus ventajas competitivas en materia de educación y recursos humanos, e infraestructura, entre otras.

La apuesta a la atracción de empresas multinacionales de alta tecnología fue uno de los objetivos prioritarios a partir de mediados de los noventa, esfuerzos que lograron que la reconocida empresa INTEL tomara la decisión, en 1997, de establecer dos plantas de ensamble y prueba de microprocesadores en el país, que entraron en operación en marzo de 1998. Esta fue una inversión icónica y de alta visibilidad. Aunque ya en 1997 estaban operando en las zonas francas del país 30 empresas microelectrónicas, la mayoría de las cuales se habían instalado a partir de 1994, y ya se habían instalado al menos cuatro fabricantes de dispositivos médicos, incluyendo Baxter Healthcare desde 1987, la instalación de INTEL marcó un punto de inflexión, un nuevo rumbo y trayectoria para el país en materia de inserción internacional para las siguientes dos décadas, que fue ampliamente comprendido así por el sistema político y una gran parte de la población (Larrain, López-Calva y Rodríguez-Clare, 2001; Monge-González, 2017).

En la década de 1990, Costa Rica, al igual que todos los países centroamericanos al terminar los conflictos de los ochenta, también apostó fuertemente al MCCA, que se relanzó sobre nuevas bases. En su reunión en Montelimar, Nicaragua, en abril de 1990, los presidentes centroamericanos reafirmaron la tesis de que la paz, la democracia y el desarrollo son inseparables y decidieron que, en vista del progreso hacia el logro de las primeras dos, había llegado el momento de concentrar la atención en el desarrollo y la reconstrucción económica, para lo que se reunieron de nuevo en Guatemala en junio, en una cumbre económica exclusivamente dedicada a este tema.

La cumbre económica movilizó el apoyo de la institucionalidad centroamericana y de la CEPAL, el BID y otros organismos regionales y adoptó un ambicioso Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA) que incorporó una amplia serie de programas e iniciativas, incluyendo el desmantelamiento de los obstáculos al comercio centroamericano; un programa de construcción de infraestructura; coordinación regional en materia de comercio exterior, inversión extranjera y turismo; impulso a la reconversión industrial; cooperación en ciencia y tecnología; programas de compensación social y amplias consultas con el sector privado y la Sociedad Civil. Además, el sector empresarial, a través de organismos como la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) participaron muy activamente en los procesos puestos en marcha por los gobiernos, con propuestas y apoyo para la agenda de relanzamiento y perfeccionamiento del MCCA sobre nuevas bases²⁶.

²⁵ Véanse más detalles sobre las reformas financieras de este período y sus impactos en Delgado y Loría (2004); Lizano-Fait (1999 y 2003); Delgado (2004); Garnier y Blanco (2010).

²⁶ Véase sobre el relanzamiento del MCCA entre otros, Salazar-Xirinachs (1990b); Zapata y Pérez (2001).

2. Patrón de crecimiento y de transformación estructural

Durante el período de promoción de exportaciones (1983-1999), el crecimiento promedio se desaceleró al 4,7% por año, un nivel relativamente alto en comparación con el crecimiento de 2010 al presente, pero 1,5 puntos porcentuales por debajo del promedio del período 1950-1979. El crecimiento del PIB per cápita se redujo también al 2,1%. La formación bruta de capital fijo fue del 19,9% del PIB en promedio, en línea con la tendencia histórica (véase el cuadro V.1). Estas reducciones en el crecimiento económico agregado y per cápita se dieron a pesar de que las exportaciones de bienes se multiplicaron por cuatro durante el período (véase el gráfico V.1). El desempeño verdaderamente decepcionante de este período fue en materia de productividad laboral, que creció a solo un 0,8%, en comparación con el 2,5% en el período 1961-1979. Este comportamiento ha sido objeto de debate entre economistas costarricenses, como se verá más adelante.

Transformación estructural: sectores, empleo y exportaciones

La transformación estructural en términos de sectores y de empleo durante este período fue significativa sobre todo en términos de la diversificación y crecimiento de las exportaciones. Los dos sectores que más bajaron su participación en el PIB fueron: i) el sector agrícola, que pasó del 22% a solo el 11,2% entre 1983 y 1999, mientras que en la PEA su peso se redujo del 27% al 15,4% (véase el cuadro V.7), y ii) el sector de comercio, restaurantes y hoteles, que bajó del 19,7% al 15,2%, aunque su participación en el empleo aumentó del 17,4% al 23,8%. Este significativo crecimiento del empleo en el sector puede estar explicado por dos desarrollos: la fuerte expansión del turismo en el período, actividad a la que están fuertemente encadenadas las actividades de alojamiento y restauración; y el aumento en el subempleo y la informalidad, ya que como se verá, durante este período el crecimiento de la productividad en servicios fue prácticamente nulo.

El sector que aumentó más su participación en el PIB entre 1983 y 1999 fue el de servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas, que duplicó su participación del 8,4% al 16,7% del PIB, aunque su participación en el empleo se mantuvo relativamente constante alrededor del 2%. Este crecimiento es atribuible en buena parte a las reformas financieras durante el período, descritas en la sección anterior, pero también a un cambio metodológico en 1991²⁷.

El sector de servicios gubernamentales, que llegó al 14,9% del PIB en 1990, experimentó una fuerte discontinuidad a partir de 1991 que también es atribuible a un cambio de metodología. Desafortunadamente es imposible empalmar las series para darles continuidad²⁸. Los datos de empleo, sin embargo, sí incluyen para 1999 los rubros de educación y salud públicas. El cambio de metodología afecta también al comportamiento de la serie del sector de servicios comunales, sociales y personales, que sube del 16,4% en 1983 al 21% en 1990, pero luego baja discontinuamente a 14% en 1992 para volver a subir al 16,9 en 1999. A pesar de los cambios de metodología, es claro que hubo una importante transformación estructural de la economía costarricense.

²⁷ Según comunicación por correo electrónico con Carlos Carrillo, del Departamento de Estadística Macroeconómica del Banco Central de Costa Rica, a partir de 1991 la serie del sector o actividad servicios financieros incorpora el valor de los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI), concepto que en la base 1966 era repartido en cada una de las actividades económicas.

²⁸ Según la misma comunicación con Carlos Carrillo, en la serie base 1966 que llega hasta 1991, los servicios gubernamentales incluyen administración pública, pero también enseñanza y salud públicas. Con el cambio de metodología en la base 1991 los servicios gubernamentales solo incluyen administración pública y los servicios de enseñanza y salud públicas se trasladan a servicios comunales, sociales y personales.

Cuadro V.7
Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB y de la PEA, 1983-1999
(En porcentajes)

Sector	PIB			PEA		
	1983	1990	1999	1987	1990	1999
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22,0	15,8	11,2	27,0	24,3	15,4
2. Explotación de minas y canteras			0,4	0,2	0,2	0,2
3. Industrias manufactureras	21,9	19,4	18,8	17,6	18,3	16,0
4. Construcción	2,9	3,2	3,8	6,0	6,2	6,2
5. Subtotal industrial (2+3+4)	24,8	22,6	23,0			
6. Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	3,8	3,1	2,8	1,4	1,5	1,2
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,9	5,1	5,3	4,5	4,3	6,2
8. Subtotal servicios básicos (6+7)	8,7	8,2	8,1			
9. Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	19,7	20,1	15,2	17,4	17,7	23,8
10. Servicios financieros y seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	8,4	12,3	16,7	1,7	2,0	1,8
11. Propiedad de vivienda	3,4	3,8	9,0	1,6	1,7	4,1
12. Servicios comunales, sociales y personales	16,4	21,0	16,9	8,6	8,6	10,6
13. Servicios gubernamentales	12,1	14,9	3,5	13,1	14,3	13,9 ^a
14. Subtotal otros servicios (9+10+12)	44,5	53,5	48,8			36,2
Subtotal servicios (8+14)	53,2	61,6	56,8			
PIB (tasas de crecimiento)/total para la PEA	2,9	3,6	3,9	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el producto interno bruto (PIB) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para la población económicamente activa (PEA).

Notas: Dato de la PEA para 1983 no disponible.

^a Los datos de la PEA incluyen educación y salud públicas.

El sector de industrias manufactureras, que había crecido sustancialmente bajo la estrategia de sustitución de importaciones de un 14% del PIB en 1962 a un pico del 22,5% en 1984, reduce a partir de entonces paulatinamente su participación hasta llegar al 18,8% del PIB en 1999, aunque su participación en el empleo solo se reduce levemente del 17,6% al 16%. Esta reducción no obedece a un decrecimiento absoluto de la producción industrial, sino a una reducción relativa influida en buena parte por el crecimiento del sector servicios. Uno de los cambios estructurales más importantes ocurrió en relación con las exportaciones, no solo en su volumen sino en su composición (véase el cuadro V.8). Las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron del 33% del total de exportaciones en 1986 (541 millones de dólares) al 85% en 1999 (5.674 dólares), mientras que el peso de las exportaciones tradicionales se redujo del 67% a solo el 15%, a pesar de que en términos absolutos habían crecido de 692 dólares a más de 1.000 dólares de 1986 a 1998.

Cuadro V.8
Costa Rica: exportaciones de productos no tradicionales (NT) por categorías y tradicionales, 1983-1999
(En millones de dólares)

Año	Agropecuarios y del mar	Industriales	Perfeccionamiento activo	Zonas francas	Total de no tradicionales	Tradicionales	Total de exportaciones
1983	63,9	282,3	88,5		434,8	526,3	961,1
1984	53,4	355,8	117,4		526,6	597,2	1 123,8
1985	63,8	288,8	140,6		493,2	588,4	1 081,6
1986	104,7	288,9	140,3	7,0	540,9	692,1	1 233,0
1987	115,6	347,9	168,2	20,0	651,7	650,6	1 302,3
1988	165,6	383,1	221,6	42,0	812,4	636,4	1 448,8
1989	199,9	478,5	277,3	77,0	1 032,7	661,4	1 694,1
1990	213,7	413,7	312,6	94,0	1 033,9	734,1	1 768,0
1991	215,1	518,4	266,6	145,0	1 145,1	754,2	1 899,3
1992	257,9	664,0	391,5	234,1	1 547,5	837,7	2 385,2
1993	282,2	726,5	485,2	273,6	1 767,5	858,0	2 625,5
1994	320,5	845,4	420,8	343,4	1 930,1	948,1	2 878,2
1995	427,1	951,8	475,2	434,6	2 288,7	1 187,2	3 475,9
1996	526,3	1 107,2	378,8	643,0	2 655,3	1 103,1	3 758,4
1997	716,8	1 121,0	427,2	891,3	3 156,3	1 049,2	4 205,5
1998	781,4	1 218,5	444,5	1 936,2	4 380,6	1 142,8	5 523,4
1999	577,9	1 133,2	396,1	3 567,2	5 674,4	974,9	6 649,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Costa Rica.

La respuesta de las empresas industriales, cuyo principal mercado era el mercado centroamericano, al nuevo ambiente de apertura comercial y en términos de su reconversión fue muy diversa. Algunas empresas grandes tuvieron éxito en abrir nuevos mercados fuera de Centroamérica²⁹. Un grupo importante de empresas pequeñas y medianas también lograron hacer una reconversión a la exportación fuera de Centroamérica. Según un estudio de PROCOMER, en 2003 había 850 pymes exportadoras, de las cuales 581 eran pequeñas (menos de 1 millón de dólares) y 268 medianas (entre 1 y 4 millones de dólares). El 55% de las pymes exportadoras eran industriales (Sáenz, Arroyo y Montero, 2018).

Las exportaciones industriales totales del país en 1980 ascendieron a 365 millones de dólares, una alta proporción de las cuales tenían como destino el mercado centroamericano. Luego de una caída a alrededor de 290 millones de dólares por año en los años 1985-1986, que se explica principalmente por la desaceleración económica de la región causada por los conflictos bélicos, las exportaciones industriales de Costa Rica a la región se recuperan a 478,5 millones de dólares en 1989 y siguen en rápido ascenso durante la década de 1990 hasta llegar a más de 1.200 millones de dólares en 1998 (véase el cuadro V.8), gracias no solo a la pacificación de la región, sino también al relanzamiento del MCCA a partir de 1990.

²⁹ Tal es el caso de INCESA-Standard, que originalmente se instaló exclusivamente para suplir al mercado regional, y evolucionó para penetrar y vender la mayoría de sus productos en el mercado estadounidense (Sáenz, Arroyo y Montero, 2018, pág. 274).

No obstante, a pesar de este fuerte crecimiento absoluto, ese monto representaba solo el 12% de las exportaciones totales de bienes y servicios en 1998, y no el 20% que en promedio habían representado entre 1961 y 1979, a causa del crecimiento mucho más alto de las exportaciones al resto del mundo. Además, en los años ochenta el país empezó a tener un importante crecimiento y diversificación de exportaciones industriales al resto del mundo, a partir del régimen de perfeccionamiento activo (maquila, en su mayoría de textil y confección, al menos hasta principios de los noventa) y de zonas francas (véase el cuadro V.8). El gran salto en 1998 y 1999 de las exportaciones de zonas francas representa la entrada en producción de INTEL. Estas cifras sugieren una nueva etapa de industrialización hacia afuera del país.

3. Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social

a) Reformas de política e institucionales

A la luz de la importancia que el sector industrial llegó a tener en la década de 1980, es de interés una clarificación adicional sobre las políticas industriales durante este período. Hubo un breve período, de 1988 y hasta principios de 1990, en que la CODESA y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), en parte para atender las preocupaciones de un sector industrial alarmado ante el proceso de apertura económica, y en parte en seguimiento a un enfoque heterodoxo, lanzaron un Programa de Reconversión Industrial (PRI).

Un elemento central del programa fue la conformación de Consejos Empresariales Subsectoriales (CES) en siete sectores industriales³⁰. El objetivo fue ayudar a la industria a adaptarse al nuevo ambiente de apertura comercial, sin embargo, este programa fue discontinuado por el nuevo gobierno a partir de 1990³¹. Los sectores productivos favorecidos por incentivos y apoyo fueron los de exportaciones no tradicionales de origen agropecuario e industrial, en particular las industrias de maquila intensivas en mano de obra y, en los noventa, las empresas de alta tecnología en las zonas francas. Es decir, Costa Rica no dejó de tener políticas microeconómicas sectoriales o verticales, lo que hubo fue una decisión de seleccionar los sectores que eran atendidos por el sector de comercio exterior y no, al menos con el mismo tipo de enfoque moderno, los destinados al mercado interno y centroamericano.

Otro aspecto de especial interés fue la evolución del aparato institucional del Estado. No deja de ser paradójico que, aunque muchos analistas y observadores consideran este período la etapa de las políticas neoliberales (apertura, privatización, reducción del papel del Estado), la institucionalidad del Estado costarricense, en vez de reducirse, con la excepción del cierre de la CODESA, continuó creciendo, y de manera acelerada, particularmente en la década de 1990: a las 213 instituciones públicas existentes en 1979 se agregaron 35 instituciones adicionales en la década de 1980 y 90 más en la década de 1990, es decir, un total de 125 instituciones nuevas en este período (45 órganos adscritos, 18 instituciones autónomas, 13 empresas públicas y 5 ministerios adicionales, entre otros) (véase el cuadro V.6). Así, en la década de 1990 se crearon más instituciones públicas que en cualquier década anterior en la historia del país. La tendencia a crear instituciones continuó en las décadas de 2000-2020, aunque a un ritmo menor al de la década de 1990³².

³⁰ Estos sectores fueron alimentos, calzado, textil y confección, productos farmacéuticos, artes gráficas, madera y metalmecánica. También se había previsto instalar CES en las ramas de cartón y de plásticos. El funcionamiento de estos CES se concibió en forma muy similar a como se concibe hoy día la cooperación de triple hélice en las iniciativas clúster.

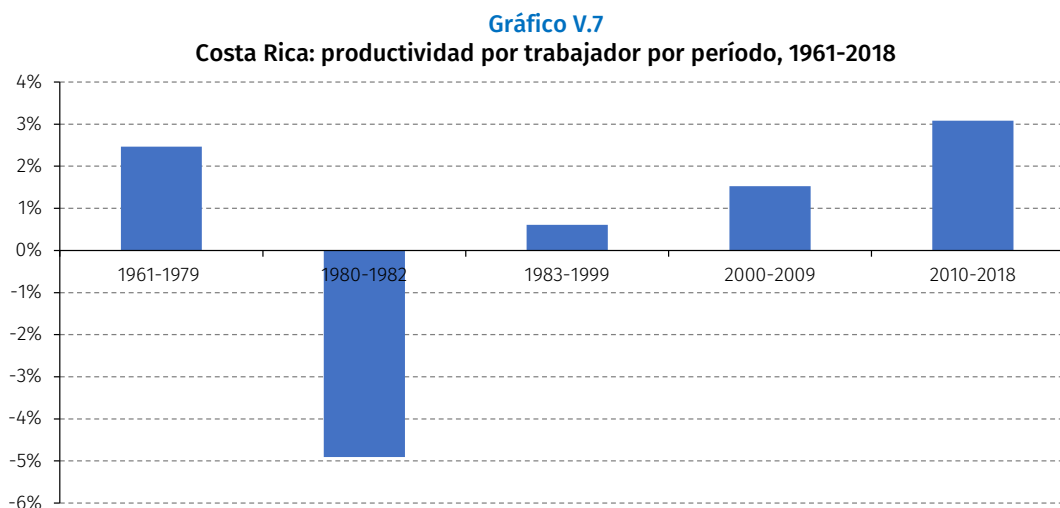
³¹ Véase sobre esta experiencia CODESA (1989); Salazar-Xirinachs (1990a); Salazar-Xirinachs y Doryan-Garrón (1990); Wilmore y Mättar (1991) y Sáenz, Arroyo y Montero (2018).

³² Aunque la creación de varias de las nuevas instituciones puede considerarse bien justificada y necesaria para la próxima etapa de desarrollo del país, tal como el Ministerio de Ciencia y Tecnología (1987) o las diferentes superintendencias para diferentes segmentos del sector financiero (SUGEF, SUGIVAL, SUPEN, CONASSIF), no ha habido capacidad para racionalizar o hacer más eficientes a muchas de las instituciones existentes, ni para cerrar o reducir instituciones ineficaces o que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas.

En conclusión, más allá de la reducción de la protección arancelaria gradual y de las medidas de liberalización financiera, no hubo mucho más que fuera neoliberal, al menos en los resultados de las políticas del período: no se redujo el tamaño del Estado ni se redujeron los ámbitos de acción del sector público, al contrario, ambas dimensiones siguieron aumentando significativamente; la intervención estatal a nivel microeconómico no se redujo, sino que cambió de foco y continuó con incentivos en los sectores de exportación, turismo, forestal y una serie de productos agrícolas (arroz, granos básicos, y otros); y la economía costarricense continuó siendo una economía altamente regulada; de hecho, en varios ámbitos, como el ambiental, las regulaciones continuaron aumentando.

b) El bajo desempeño de la productividad

Pese a la importante transformación estructural descrita entre 1983 y 1999, el crecimiento del PIB per cápita fue solo del 2,1% por año, inferior al 3,1% registrado de 1961 a 1979, y el desempeño verdaderamente decepcionante fue el bajo crecimiento de la productividad. ¿Por qué esta desaceleración del crecimiento y en particular de la productividad durante este período de estabilización y de cambio de modelo? (véase el gráfico V.7).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Penn World Tables; de 1961 a 1990 corresponde a datos de productividad por trabajador, de 1991 a 2018 corresponde a productividad laboral por hora sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC).

Esta es la pregunta que se hacen Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2004) en su estudio de la productividad en el período 1963-2000. Los autores señalan que, de 1963 a 2000, la tasa de participación laboral contribuyó significativamente a la tasa de crecimiento a causa del crecimiento demográfico, más el aumento en la participación laboral de las mujeres, más un flujo importante de inmigrantes. Así, concluyen, el principal culpable del crecimiento económico lento parecería ser el bajo crecimiento de la productividad laboral.

El análisis sectorial sugiere que los sectores agrícola e industrial mostraron altas tasas de crecimiento de la productividad y que el problema se ubica en el estancamiento de la productividad en el sector servicios, sector que creció muy significativamente en el período. Los subsectores de servicios responsables del estancamiento de la productividad son comercio, restaurantes y hoteles, y servicios comunales, sociales y personales, que incluye a la administración pública. Se señala también que resulta sorprendente que el *boom* del turismo registrado durante los años noventa no haya venido acompañado de un aumento importante en la productividad del sector comercio, restaurantes y hoteles. Sin embargo, no

se profundiza en el análisis de este punto. Aunque los autores no lo analizan, es probable que el estancamiento de la productividad en el sector servicios esté asociado también con una elevación del subempleo y la informalidad urbana.

Los autores hacen un ejercicio de descomposición contable del crecimiento que sugiere que la desaceleración es atribuible a varios factores que se refuerzan entre sí: i) una pequeña reducción en el aporte del aumento en la escolaridad al crecimiento, causada por la contracción de la inversión pública en educación durante los años ochenta a causa del reducido espacio fiscal por el que atravesó el sector público; ii) una reducción en la contribución de la inversión privada al crecimiento³³, y iii) una reducción significativa en la inversión pública, tanto en empresas estatales como en infraestructura, que redujo las externalidades positivas asociadas con el capital público.

El análisis sectorial comparado del desempeño de la productividad en las décadas de 1980-1990 en comparación con las décadas de 1960-1970 sugiere que parte importante del crecimiento de la productividad en los años sesenta-setenta se debió a la reasignación de factores desde agricultura hacia industria y servicios, que tenían en ese entonces niveles de productividad significativamente mayores. Pero esta reasignación no aportó mayormente al crecimiento de la productividad en el período 1983-2000, en parte porque el sector servicios no registró crecimiento alguno de la productividad, aunque sí aumentó significativamente su tamaño relativo.

c) Recursos: la puesta en valor del talento humano y del capital natural

La década de 1990 puede señalarse como el momento en que Costa Rica aprendió que poner en valor el talento o capital humano, por una parte, y la biodiversidad o capital natural por otra, eran dos de las mejores apuestas que podía hacer para mejorar su patrón de desarrollo hacia el futuro. Si bien los primeros y muy importantes pasos en ambas direcciones no se dieron en esa década, como se comenta abajo, sí fue en esa década cuando el país vio con gran claridad el potencial de avanzar en ambas direcciones y fortaleció el marco legal y las políticas hacia esos propósitos, en particular en el campo ambiental, ya que en materia educativa el país tenía mucho avanzado.

Reiteradamente, las mismas empresas multinacionales señalaban la calidad de la fuerza de trabajo como la principal razón para instalarse en el país. Esta constatación generó un cambio en las políticas públicas y en el sector académico, para impulsar alianzas entre las empresas multinacionales (EMN) y algunas universidades y centros de formación vocacional. Inició así un proceso, inicialmente lento pero que se fue ampliando, de cambio de mallas curriculares en algunos centros académicos para generar los cursos y perfiles de competencias requeridos por las nuevas actividades. A esta labor contribuyeron varias EMN, incluyendo con equipo y con instructores. La facilitación y el fomento de este tipo de colaboración se convirtió, con particular fuerza a partir del año 2000, en una de las funciones clave de la agencia de atracción de inversiones, CINDE, tal como se explica en la sección siguiente.

A partir de los años setenta Costa Rica fue dándose cuenta gradualmente de que su biodiversidad y recursos renovables, eran una riqueza no solo igual, sino tal vez mayor y ciertamente mejor y más sostenible, que la riqueza extractiva de haber encontrado petróleo o minerales preciosos en el subsuelo. Y esta nueva conciencia llevó a una secuencia de políticas de estado cada vez más claras, sofisticadas y avanzadas en materia ambiental, que ya para 1999 justificó que Evans (1999) publicara su libro *La república verde*³⁴. Se destaca el esfuerzo visionario

³³ Esta fue desestimulada por los problemas fiscales experimentados, una inflación de alrededor del 10% anual y la incertidumbre macroeconómica asociada.

³⁴ Véanse mayores detalles sobre el origen, desarrollo e impacto de las políticas ambientales en Evans (1999) y Garnier y Blanco (2010).

en materia de conservación de la naturaleza del Presidente Daniel Oduber (1974-1978), en particular en el establecimiento y consolidación del Sistema de Parques Nacionales en 1977³⁵.

Como explica Evans (1999): “en 1980 Costa Rica tenía más áreas protegidas y más funcionarios trabajando en conservación que cualquier otra nación de Centroamérica. Hoy tiene una proporción mayor de su territorio designado como parques nacionales o reservas que los Estados Unidos” (pág. 7). Las políticas contra la deforestación fueron una lucha constante y difícil en muchos frentes incluyendo desde legislación adecuada, hasta el fortalecimiento de la inspección forestal y vial para identificar y penalizar la tala ilegal, hasta cambiar las políticas crediticias de los bancos y la cultura de que “botar montaña” para ganadería o productos agrícolas eran políticas aceptables de desarrollo productivo³⁶.

En 1988 se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), hoy Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). En la década de 1990 se avanzó del concepto de conservación hacia una visión más integral de desarrollo sostenible, se fortalecieron los marcos legales ambientales, tanto nacionales como en materia de suscripción de tratados internacionales³⁷. En 1998 se promulga la Ley de Biodiversidad, que regula el uso y manejo sostenibles, el conocimiento asociado y la distribución justa de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los recursos de biodiversidad. Con la misma Ley se crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para integrar mejor los diferentes esfuerzos del MINAE. Este marco legal ha permitido que las universidades y entes como el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) puedan obtener beneficios comerciales y de propiedad intelectual de sus investigaciones y actividades de bioprospección.

Todo lo anterior disparó el crecimiento de la industria turística y generó una marca país que posicionó a Costa Rica como uno de los principales destinos mundiales para el ecoturismo. En 1987 el país recibió alrededor de 200.000 turistas que aportaron divisas por más de 200 millones de dólares; ese año el turismo representó el 3% del PIB. En 1999 se superó el umbral de 1 millón de turistas y de más de 1.000 millones de dólares de ingreso de divisas, el turismo representó un 6,6% del PIB y 90.000 empleos directos (5,5% de la fuerza de trabajo) y cerca de 400.000 empleos indirectos (Instituto Costarricense de Turismo, 2002). A la notable expansión de la actividad también contribuyeron un conjunto de generosos incentivos asociados con la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, promulgada en 1985, orientados

³⁵ Vía decreto el Presidente Oduber creó, entre otros, los parques nacionales de Tortuguero, Corcovado, Chirripó y Braulio Carrillo, y amplió Santa Rosa, Rincón de la Vieja y las reservas de Palo Verde, Isla del Caño y Carara. El territorio nacional bajo protección se duplicó durante su gobierno. En contraste con otros países, en Costa Rica la reforma agraria contribuyó a la conservación, ya que de las tierras que compraba el Instituto de Desarrollo Agrario no todas se distribuyeron a los campesinos; una parte importante se sumó al sistema de parques nacionales. Además, Oduber declaró 1977 el Año de los Recursos Naturales, emitió decretos para proteger muchas especies en peligro de extinción y amplió los presupuestos del Departamento de Parques que llegó a tener 400 empleados al final de su gobierno. Por su labor, el P. Oduber, recibió, entre otros premios internacionales, el Premio Albert Schweitzer del Fondo Mundial de Vida Silvestre (WWF) en 1976. Véanse mayores detalles en Evans (1999).

³⁶ El sector forestal se fortalece en 1996 con la Ley Forestal, que crea la Oficina Nacional Forestal, un catastro forestal y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Toda esta y otra legislación fue estableciendo y ampliando incentivos diversos para la conservación y ampliación los recursos forestales del país. Entre estos los principales fueron un sistema de certificados de abono forestal y otro de pago por servicios ambientales (PSA). En 1997 había más de 88.000 ha dentro del programa de PSA, área que aumentó a más de 555.000 ha en 2005 en diversas formas de conservación y manejo. En 2005 un 11% del territorio nacional estaba recibiendo algún pago por servicios ambientales.

³⁷ En 1992 se promulgó la Ley de Conservación de Vida Silvestre, que declaró patrimonio nacional la flora y la fauna, y su material genético de interés público. En 1995 se adopta la Ley Orgánica del Ambiente que, entre otras cosas, reconoce un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho de las personas, define los daños ambientales como un delito sancionable, se compromete a reducir las emisiones de carbono del país y crea la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), encargada de hacer evaluaciones de impacto ambiental y otorgar permisos de construcción y operación de proyectos. Véase [en línea] <https://www.setena.go.cr>.

a estimular la construcción y servicios de hoteles, el transporte de turistas y diversos segmentos de las cadenas de valor del turismo³⁸.

d) Desigualdad y pobreza

Como resultado de la crisis, la década de 1980 fue una en la que el ritmo de avance en indicadores sociales que se traía en los 30 años anteriores se hizo más lento (Barahona, Guendel y Castro, 2005). Sin embargo, en la década de 1990 varios indicadores volvieron a los niveles precrisis. Por su dramático impacto en los ingresos del gobierno, la crisis golpeó fuertemente el financiamiento de los programas sociales. La inversión social cayó de un 18,5% a un 13,5% del PIB entre 1980 y 1982. No obstante, a partir de ese punto bajo, el gasto social aumentó año con año superando los niveles precrisis hasta llegar al 19,7% del PIB en 2002 y oscilando por encima del 70% del gasto público total del país.

Según el informe Estado de la Nación de 1994 y Trejos (2004), el ingreso de la población pobre prácticamente se duplicaba gracias a los programas sociales, en particular en salud y educación, es decir, un 50% del ingreso era salario privado y otro 50% era salario social. Estos dos programas eran ampliamente progresivos en términos de redistribución del ingreso. Los 2 quintiles más pobres recibían casi el 50% del gasto social (excluyendo seguridad social) (Garnier y Blanco, 2010). La única área del gasto social con impacto regresivo era, y continúa siendo, la seguridad social (pensiones), donde el 20% más rico recibía en la década de 1990 casi la mitad del gasto, a causa de sistemas de pensiones basados en los aportes de la fuerza de trabajo formal que reproducen y amplifican las desigualdades en las estructuras salariales.

Los salarios promedio crecieron en términos reales después de la crisis: en 2004 reflejaban un aumento real del 21% con respecto a su nivel más alto previo a la crisis en 1979 y del 86% con respecto a su nivel más bajo en 1982. La pobreza se redujo muy significativamente en los años ochenta, descenso que continuó en el primer quinquenio de los años noventa hasta llegar al 16% en 1995. A partir de allí sube y se estanca en torno al 20% hasta el 2004 (Trejos, 2012a; Céspedes y Jiménez, 1995). La desigualdad mostró una tendencia hacia la reducción, que fue muy fuerte en la década de 1960 y continuó, aunque más débil, hasta 1989-1990, solo interrumpida temporalmente durante la crisis de 1980-1982. Durante la década de 1990 la desigualdad se mantuvo con algunos altibajos, pero vuelve a subir significativamente entre 1997 y 2002 (Trejos, 2012a y 2012b). Las políticas sociales y de reducción de pobreza de Costa Rica, de apoyo al salario social y de sostenimiento de la clase media, ayudaron también a mantener un círculo virtuoso de alta demanda agregada en el país que benefició el dinamismo económico del período.

F. Atracción de inversiones, 2000-2020

Durante el período 2000-2017 el crecimiento promedio del PIB fue del 4,1%, sin embargo, conviene ver este período dividido en sus dos décadas: antes y después del choque de la crisis financiera de 2009, que produjo una contracción en la economía costarricense del -1%. De 2000 a 2008 la tasa de crecimiento económico fue del 4,8%, levemente superior al crecimiento del período 1983-1999; después de la crisis el crecimiento promedio bajó al 3,9% entre 2010 y 2017 y el 3,5% si se agregan los años 2018 y 2019 en los que el crecimiento se desacelera al 2,6% y 2,3% respectivamente.

³⁸ Sin embargo, de forma similar a lo que sucedió con los certificados de abono tributario (CAT) para estimular las exportaciones no tradicionales, estos incentivos al sector turístico, aunque eficaces en estimular la actividad al punto de convertirla en la principal fuente de divisas del país a fines de la década de 1990, también crearon problemas de abusos y corrupción, además de un alto costo fiscal, todo lo que llevó a la derogación de la mayoría de ellos en 2001. No obstante, esto no restó dinamismo al continuo crecimiento del sector en la siguiente etapa.

En el año pandémico de 2020 se observa una contracción del -4,1% y en 2021 el rebote se estima en un 5,4%. El PIB per cápita creció al 3,2% de 2000 a 2008, la tasa más alta de todo el período de 70 años analizado, y al 2,8% de 2010 a 2017. La formación bruta de capital fijo fue del 20,7% del PIB en promedio de 2000 a 2008 y del 19,1% en el período 2010-2017. El crecimiento de la productividad repuntó al 1,4% de 2000 a 2008 y se aceleró al 3,1% en el período 2010-2018 (véase el cuadro V.1). Es decir, la última década ha sido la década de mayor crecimiento de la productividad en los 70 años considerados en este estudio (más sobre este tema en la sección 2.b).

El quiebre más importante en este período en términos del patrón de desarrollo es lo que ocurre con las exportaciones de bienes y servicios. Costa Rica más que duplicó sus exportaciones de bienes entre 2003 y 2020, al pasar de 6.000 millones de dólares en 2003, superando el umbral de 10.000 dólares en 2011 y llegando a 12.200 dólares en 2020 (véase el gráfico V.1), y más que cuadruplicó sus exportaciones de servicios al pasar de 2.000 millones de dólares a 9.600 millones de dólares entre los años 2000 y 2019 (véase el gráfico V.2). Un gran impacto en el comportamiento de las exportaciones durante el período lo tuvo el establecimiento de INTEL, que inició producción de microprocesadores en 1998, con lo que se da un salto de más de 1.000 millones de dólares en las exportaciones de bienes a partir de ese año. Este período se caracteriza también por varias tendencias negativas que han venido acumulando una serie de retos que actualmente enfrenta el país y que están creando importantes tensiones en el pacto social costarricense. Estos desafíos se analizan en la sección G final.

1. Las políticas

En materia de comercio exterior una de las características fundamentales de las políticas durante este período fue la aceleración en la negociación y firma de acuerdos de libre comercio con una variedad de socios comerciales³⁹. Además de acceso a mercados, estos acuerdos han aumentado la seguridad jurídica del país en materia comercial y de inversiones, y su existencia, junto con la calidad de sus recursos humanos y otras características del clima de inversión, ha consolidado el atractivo de Costa Rica como plataforma operativa para empresas multinacionales, como lo demuestra un flujo de IED por encima de 2.500 millones de dólares en promedio desde 2010, entre el 4% y el 5% del PIB por año (véase el gráfico V.17). En 2012 el país inició un proceso de adhesión a la OCDE que culminó exitosamente en junio de 2021 con su ingreso a la organización como miembro número 38 (y cuarto en América Latina).

A partir de 2000 la Agencia de Atracción de Inversiones (CINDE) segmentó su estrategia para apostar muy focalizadamente a tres sectores con sus respectivos equipos y estrategias de atracción: i) TI y electrónica; ii) servicios empresariales modernos⁴⁰, y iii) dispositivos médicos. Estas estrategias focalizadas han sido sumamente exitosas y han involucrado grandes esfuerzos de parte de CINDE, PROCOMER y COMEX de trabajar con todos los actores relevantes en cada sector, no solo en la etapa antes de la decisión de invertir, sino y sobre todo posestablecimiento. Esta etapa tiene a su vez al menos tres dinámicas: i) dar servicios integrales de facilitación a las empresas en proceso de establecimiento e iniciando operaciones; ii) atender la dinámica de líderes y seguidores que se da tras el establecimiento de una OEM grande que desencadena un proceso de establecimiento de una serie de empresas suplidoras de la empresa líder, y iii) apoyar el proceso de constantes reinversiones y sucesivas

³⁹ El país ya tenía acuerdos de libre comercio con México (1995) y la República Dominicana (1998). A partir de 2000 se firmaron TLC con Chile (2002); el Canadá (2002); CARICOM (2005); Panamá (2008); los Estados Unidos, que se firmó en 2004 y entró en vigor el 1 de enero de 2009 (Tratado de Libre Comercio de Centro-América y República Dominicana (CAFTA-DR)); China (2011); la Unión Europea (2013); el Perú (2013); Colombia (2016) y la República de Corea (2019).

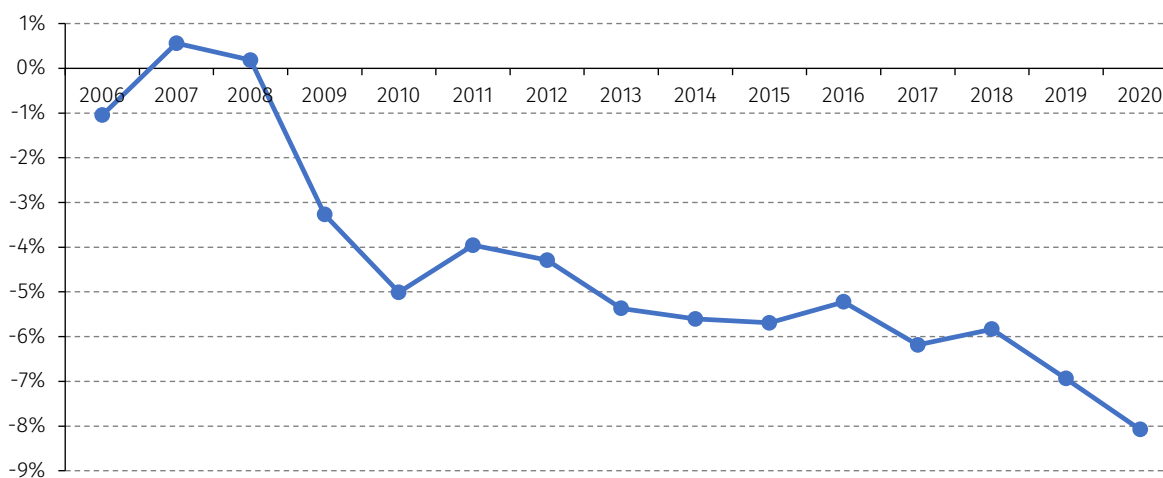
⁴⁰ Incluyen subcontratación de servicios vinculados a las tecnologías de la información; subcontratación de procesos empresariales; centros de contacto; centros de servicios compartidos; diseño, arquitectura e ingeniería; entretenimiento y medios; y desarrollo de *software* para empresas.

expansiones de la operación por parte de las empresas ya establecidas. Estas tres dinámicas se combinan en un proceso continuo e intenso que requiere facilitación y apoyo institucional de todo tipo.

Este trabajo estrecho de algunas instituciones públicas y académicas con las empresas es un elemento heterodoxo en las políticas de desarrollo de Costa Rica, ya que ha combinado políticas macroeconómicas y transversales, con políticas microeconómicas altamente focalizadas en los sectores prioritarios. Desafortunadamente este tipo de políticas verticales y de clústeres no se han aplicado de manera más sistemática en otros sectores como productos agropecuarios y otras actividades económicas en las regiones, lo que en parte explica la heterogeneidad productiva que caracteriza al país hoy día⁴¹.

En materia macroeconómica, este período se caracterizó por estabilidad de 2000 a 2008, interrumpida por la crisis de 2008-2009, luego de la cual se ha dado un deterioro creciente de la situación fiscal y de deuda pública, que llegaron a niveles críticos aun antes de la pandemia. Exacerbada por esta, los niveles de déficit fiscal y de endeudamiento han obligado a Costa Rica a negociar un Acuerdo de Facilidad Ampliada (EFF) con el FMI en 2021. Costa Rica enfrentó la crisis de 2008-2009 con políticas anticíclicas, pero a diferencia de otros países que las hicieron provisionales, cometió el error de aplicar incrementos fuertes y permanentes en salarios y empleo público durante el período 2008-2010. Como resultado, la masa salarial del gobierno central aumentó del 5,5% del PIB en 2008 al 7,4% en 2014 (Oviedo y otros, 2015). Y como además los ingresos cayeron, el déficit aumentó de una situación de superávit fiscal en 2007-2008 a un déficit del -5,0% en 2010, seguido de una leve mejora al -4,0% en 2011-2012, para deteriorarse consistentemente a partir de entonces hasta el presente (véase el gráfico V.8).

Gráfico V.8
Costa Rica: superávit/déficit financiero, 2006-2020
(En porcentajes del PIB)



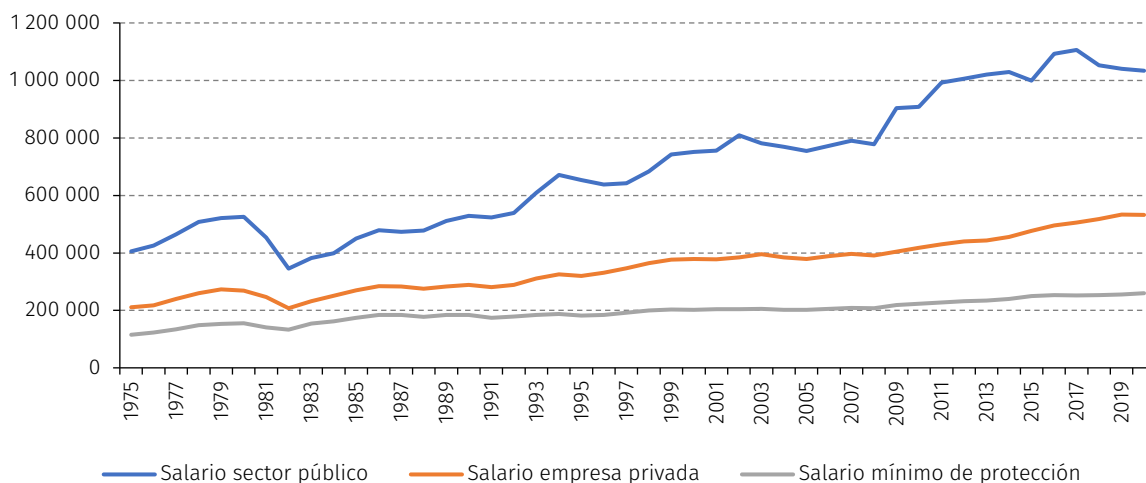
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

El aumento del déficit fiscal estuvo en gran parte determinado por una tendencia de largo plazo hacia el crecimiento de los salarios de los empleados públicos, que desde los años setenta han estado por encima de los del sector privado y ha llevado a una creciente desigualdad entre

⁴¹ Véanse mayores detalles sobre las políticas focalizadas de atracción de inversiones y post establecimiento, incluyendo para promover encadenamientos, apoyar reinversiones, resolver cuellos de botella de talento calificado y otros campos en Salazar-Xirinachs (2021a y 2021b).

los empleados de ambos sectores (véase el gráfico V.9). Entre 2008 y 2011 el aumento en los salarios de los empleados públicos fue sumamente pronunciado, producto de la equivocada política anticíclica aplicada durante esos años. Otro aumento significativo se dio entre 2015 y 2017.

Gráfico V.9
Costa Rica: evolución del salario mínimo de protección y del salario efectivo real pagado por las empresas privadas y por el sector público, 1975-2019
 (Colones de junio de 2015 por mes, promedios mensuales del año)



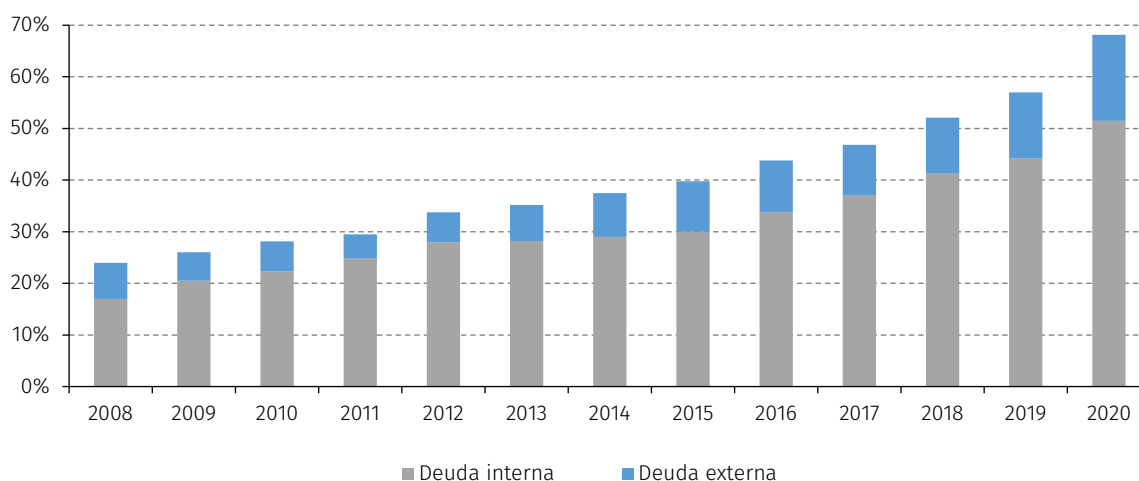
Fuente: J. D. Trejos, "Distribución del ingreso, pobreza y política social en Costa Rica", 2016, actualización sobre la base de estadísticas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

Nota: Se agradece la colaboración de J.D. Trejos con este gráfico actualizado.

Entre 2010 y 2014 se intentó hacer una reforma tributaria y fiscal para enfrentar una situación que ya se veía insostenible, pero las fuerzas políticas lo impidieron. En ausencia de reforma, las medidas correctivas de control de gastos/aumento ingresos están limitadas en Costa Rica por una serie de rigideces del sistema (mandatos de gasto, ingresos asignados, exoneraciones fiscales), que solo deja un 5% del presupuesto para decisiones de política. Como resultado, la deuda pública aumentó del 24% en 2008 al 37,5% del PIB en 2014 (13 pp en seis años) y alcanzó el 52,1% del PIB en 2018. En contraste con el endeudamiento público durante la década de 1970, la gran mayoría del incremento en el endeudamiento desde el 2010 fue deuda interna (véase el gráfico V.10).

La nueva administración 2018-2022 logró finalmente la aprobación, en noviembre de 2018, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Núm. 9635, que introdujo varias medidas tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, incluyendo una regla fiscal con techos para el aumento del gasto en el mediano y largo plazos. Estas medidas lograron una mejora inicial en la trayectoria de insostenibilidad que traían las finanzas públicas, sin embargo, el crecimiento inercial de los salarios del sector público en el corto plazo y el alto servicio de la elevada deuda externa seguían definiendo la situación como crítica. De esta forma, el impacto de la pandemia tomó a Costa Rica en un momento de gran debilidad en sus finanzas públicas. El *shock* pandémico elevó el déficit fiscal al 8,1% del PIB y la razón deuda/PIB del gobierno central al 68,1% en 2020 y a un estimado 73% en 2021.

Gráfico V.10
Costa Rica: deuda pública interna y externa total del gobierno central, 2008-2020
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Durante este período, el gasto social del país continuó la tendencia ascendente de décadas anteriores, de hecho, durante la década 2000-2010 se aceleró. Mientras que en 1999 este era de 10% del PIB, para 2012 el gasto social se había duplicado al 20,8% del PIB, el más alto entre los países de Centroamérica y ya cercano a los niveles de los países de la OCDE. Hasta la década de 1990 la inversión en educación había sido la categoría más alta del gasto social, pero durante esa década la salud y las pensiones superaron a la educación. En 2012 un 7,4% del PIB se invertía en pensiones, un 7% en salud, un 5,3% en educación y un 1,1% en asistencia social (Oviedo y otros, 2015).

La cobertura del seguro de salud había aumentado muy rápidamente en las décadas anteriores y ya en el año 2000 había llegado al 88% de la población. En 1995 se introdujo una importante innovación en el modelo de prestación de servicios en salud con el establecimiento de cientos de Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) en todo el país, como primera línea de atención, desde donde, de ser necesario, los pacientes se dirigían a hospitales y clínicas más especializadas. Esto aumentó muy significativamente la atención en las zonas rurales y marginales urbanas. La expansión de la red de EBAIS continuó en la década de 2000 y en 2012 había más de 1.000 EBAIS en todo el país con una cobertura del 95% de la población (CCSS, 2013). Parte importante de la mejoría en los indicadores de salud del país en este período es atribuible a la atención casi universal que se ha logrado gracias al funcionamiento de los EBAIS (Oviedo y otros, 2015).

Durante este período continuaron varios esfuerzos por mejorar la cobertura y calidad de la educación. Una de las principales iniciativas fue el establecimiento de centros educativos con modalidades académicas diversas, que incluyó la creación de Colegios Técnicos Profesionales (CTPs)⁴². Sus graduados salen sistemáticamente más altos en las pruebas de PISA y tienen una alta tasa de empleabilidad. Desafortunadamente, siguen siendo menos de un 30% de la población estudiantil de secundaria. Otro esquema de estudios alternativo son los colegios científicos, pero estos abarcan únicamente el último ciclo de la educación secundaria, y solo existen unos pocos de ellos.

⁴² En 2004 había 79 CTP con una matrícula de más de 58.000 estudiantes, que correspondía al 15% del total de estudiantes en secundaria. Actualmente hay 137 CTP en el subsistema de educación técnica, con una matrícula de alrededor de 140.000 alumnos.

Otras importantes iniciativas, que se habían iniciado en décadas anteriores fueron el Programa de Informática Educativa (PIE) que se establece en 1988 en una Alianza en la Fundación Omar Dengo (FOD) y el Ministerio de Educación (MEP) y los programas para fortalecer el bilingüismo, en particular del idioma inglés, que se fortalecieron a partir de la década de 1990⁴³. Actualmente la FOD y el MEP trabajan en desarrollar la llamada Red Educativa del Bicentenario, para conectar a todos los centros educativos con internet de banda ancha con base en fibra óptica. Menos exitoso ha sido el avance en materia del bilingüismo, al menos en relación con la demanda. A pesar de esfuerzos importantes por parte del MEP para mejorar la enseñanza del inglés, el desarrollo vertiginoso de los nuevos sectores de exportación ha hecho que los esfuerzos en materia de inglés sigan rezagados con respecto a las necesidades.

Entre 2007 y 2012 el gasto en protección social aumentó del 7,3% al 8,5% del PIB. Menos que los niveles de la OCDE (12,3% en promedio) pero superior al nivel de los países vecinos. La mayor parte de este gasto corresponde a pensiones, solo el 1,1% es gasto para asistencia social. La cobertura de las pensiones está lejos de ser universal, pero es relativamente alta en comparación con los estándares de América Latina y el Caribe. Sin embargo, existen diferentes regímenes de pensiones, varios de ellos con pensiones sumamente altas, que agravan la desigualdad (Oviedo y otros, 2015).

2. Patrón de crecimiento y de transformación estructural

a) Transformación estructural: sectores, exportaciones, productividad y empleo

La transformación estructural de la producción y el empleo durante este período fue significativa y en ella se pueden distinguir cinco dimensiones: i) entre sectores de actividad económica; ii) en términos de la composición y contenido tecnológico de las exportaciones; iii) en términos de los desequilibrios territoriales en el nivel de desarrollo productivo, iv) según las características del empleo, en particular en cuanto a niveles de calificación de la mano de obra, y v) según las características del empleo en el sector público y el privado. Las primeras dos dimensiones se examinan en esta sección, las últimas tres se analizan en la sección 3.

El sector agrícola continuó bajando su participación en el PIB de 9,3% en 2000 a solo 5,1% en 2017 y en la PEA total del 16,8% al 12,5%, con lo que en este período el sector agrícola pasa a tener un mínimo histórico en términos del PIB y, por primera vez en la historia, a ocupar menos personas que el sector de administración pública (servicios gubernamentales) y que el sector industrial (véase el cuadro V.9).

El empleo en el sector de servicios gubernamentales siguió creciendo del 13,9% de la PEA en 2000 al 15,8% en 2010, seguido de una ligera reducción al 15% en 2017, a pesar de que la contribución del sector al PIB aumentó solo del 3,7% al 4,4% del PIB. El empleo en el sector industrial se redujo del 14,9% en 2000 al 10% en 2017 (5 pp), y en el PIB total su participación se redujo aún más del 18,4% al 11,8% (7 pp). Otros dos cambios estructurales sectoriales notables son, primero, el crecimiento de la participación en el PIB del sector servicios financieros y seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas del 17,6% en 2000 al 24,7% en 2017 (7 pp), aunque su participación en el empleo se mantuvo prácticamente constante alrededor del 2%. Y segundo, el sector servicios comunales, sociales y personales elevó su participación en el PIB del 17,5% al 22,2% (5 pp) y su participación en el empleo de 9,7% a 11,1%. Comercio, restaurantes y hoteles reduce en 2 pp su participación en el PIB y la aumenta en 1 pp en el empleo.

⁴³ En 2020 el PIE cubría a más de 700.000 estudiantes, un 92,7% de la población estudiantil total de 800.000, con una cobertura de 4.137 centros educativos en todo el territorio nacional. Véanse detalles sobre estos esfuerzos e iniciativas, así como en otras áreas de la política educativa, durante el período 2006-2014 en MEP (2014, págs. 199-208) y [en línea] <https://fod.ac.cr/nuestro-impacto/>.

Cuadro V.9
Costa Rica: cambios en la composición sectorial del PIB y de la PEA, 2000-2018
(En porcentajes)

Sector	PIB			PEA		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	9,3	6,6	5,1	16,8	10,8	12,5
2. Explotación de minas y canteras	0,5	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0
3. Industrias manufactureras	18,4	14,5	11,8	14,9	10,8	10,0
4. Construcción	3,7	5,6	4,2	6,8	5,7	6,5
5. Subtotal Industrial (2+3+4)	22,6	20,4	16,2	38,7	27,4	29,0
6. Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	3,0	2,8	2,7	1,3	2,4	1,5
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,7	7,0	8,7	6,6	6,0	6,8
8. Subtotal servicios básicos (6+7)	8,7	9,8	11,4	7,9	8,4	8,3
9. Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	14,9	12,3	12,4	23,4	26,4	24,7
10. Servicios financieros y seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	17,6	22,0	24,7	2,1	2,5	2,0
11. Propiedad de vivienda	8,8	8,4	8,1	3,7	7,4	9,3
12. Servicios comunales, sociales y personales	17,5	20,5	22,2	9,7	11,8	11,1
13. Servicios gubernamentales	3,7	4,1	4,4	13,9	15,8	15,0
14. Subtotal otros servicios (9+10+12)	50,0	55,9	59,3	35,2	40,7	37,8
Subtotal servicios (8+14)	58,7	64,6	70,7	43,1	49,1	46,1
PIB (tasas de crecimiento)/total para la PEA	3,8	5,0	3,3	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el PIB y de Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) para la población económicamente activa (PEA).

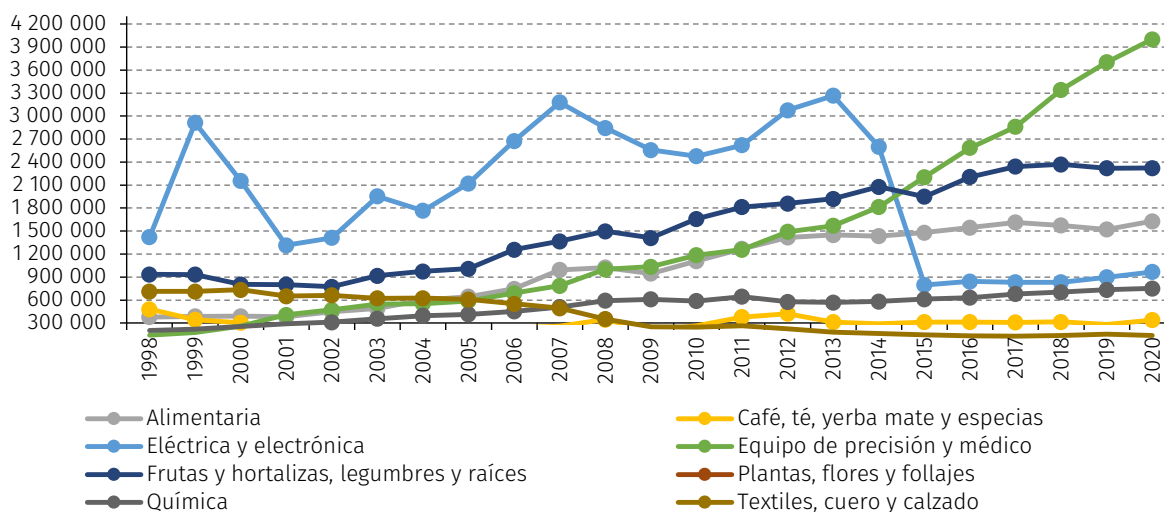
Nota: Los datos de la PEA incluyen educación y salud públicas.

En síntesis, en este período Costa Rica pasa a ser una economía fuertemente basada en los sectores de servicios, que en total pasan de representar el 58,7% del PIB en 2000 al 70,7% en 2017, mientras que el subtotal industrial se reduce del 22,6% al 16,2%. Como se verá más adelante, aunque parte de este crecimiento del sector servicios ha sido perverso, con desplazamiento de mano de obra desde sectores de mayor productividad a sectores de menor productividad, otra parte ha sido virtuoso, con un crecimiento significativo de servicios de alta productividad.

En materia de exportaciones de bienes, si en el período anterior estas se multiplicaron por 7 hasta llegar a 6.600 millones de dólares en 1999, en este período se duplicaron a partir de esa ya apreciable base, superando el umbral de 10.000 dólares en 2011 y llegando a 12.200 dólares en 2020. En la composición de las exportaciones hay varios desarrollos notables (véase el gráfico V.11). El más importante es el crecimiento del sector de dispositivos médicos, que pasó de exportar alrededor de 3 millones de dólares en el año 2000, a exportar 4.001 millones de dólares en 2020 y a generar más de 30.000 empleos directos, convirtiéndose con esto en la principal categoría de productos de exportación del país. El de Costa Rica es el segundo clúster exportador de dispositivos médicos más grande de América Latina, superado en tamaño solo por el de Baja California, en México. Con la pandemia su crecimiento tanto en términos de inversión extranjera directa como de exportaciones se ha acelerado. Lo más significativo es que el país ha ascendido muy sustancialmente en las cadenas de valor de dispositivos médicos en términos de sofisticación tecnológica⁴⁴.

⁴⁴ Véase un análisis detallado del origen, etapas de evolución, estructura, mecanismos de gobernanza y desempeño del clúster de dispositivos médicos en Costa Rica en Salazar-Xirinachs (2021a).

Gráfico V.11
Costa Rica: exportaciones de bienes, sectores de mayor peso, 1998-2020
 (En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), Portal Estadístico de Comercio Exterior [base de datos en línea] <http://sistemas.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>.

Otros desarrollos notables son el crecimiento del rubro de frutas y hortalizas, legumbres y raíces, que pasó de 803 millones en 2000 a 2.321 millones de dólares en 2020⁴⁵, y el del rubro de industria alimentaria que pasó de 389 millones a 1.628 millones de dólares. Ambos desarrollos implican una diversificación importante de las exportaciones agrícolas y alimentarias del país. También es importante notar la gradual pero continua reducción de sector de textiles, cuero y calzado, que pasó de 733 millones en 2000 a solo 135 millones de dólares en 2020. La drástica caída en el rubro de eléctrica y electrónica de 3.266 millones en 2013, a solo 797 millones de dólares en 2015, se explica por el cierre por parte de INTEL de las plantas de ensamblaje y prueba de microprocesadores en 2014, como parte de una decisión corporativa. Sin embargo, lejos de significar un retiro de INTEL de Costa Rica, INTEL mantuvo en el país las operaciones de ingeniería y diseño y amplió sus actividades de servicios compartidos⁴⁶.

Los dos rubros dominantes en el crecimiento de las exportaciones de servicios de 2.000 millones en 2000 a 9.600 millones de dólares en 2019 (véase el gráfico V.2) han sido el turismo y los servicios basados en conocimiento, que juntos representan hoy día más del 90% de las exportaciones de servicios. En 2000 ingresaron a Costa Rica 1,1 millones de turistas, con un ingreso de divisas de 1.454 millones de dólares, números que aumentaron a 3,1 millones de turistas en 2019, con una entrada de divisas de 4.007 millones de dólares. En 2019 el sector llegó a tener 171.000 empleos directos (6,9% de la PEA) y 512.000 cuando se suman también los empleos indirectos (20,8% de la PEA)⁴⁷.

⁴⁵ En este rubro tiene un peso importante las exportaciones de piña, de las que Costa Rica se convirtió en este período en el mayor exportador del mundo con exportaciones totales de 1.033 millones de dólares en 2018.

⁴⁶ Monge (2017) explica que lo que sucedió fue un reposicionamiento de la operación de INTEL, que de hecho llevó a un ascenso en la cadena global de valor, que benefició a Costa Rica con un mayor valor agregado doméstico en las exportaciones de INTEL, un aumento en los salarios pagados y mayores posibilidades de encadenamientos productivos con derrames de conocimiento y tecnología hacia el resto de la economía. En julio de 2021, como parte de una operación de *nearshoring*, INTEL anunció que volvería a tener operaciones de ensamble y prueba de microprocesadores en el país, para lo que está en proceso de invertir 600 millones de dólares adicionales y de contratar a cerca de 1.000 colaboradores adicionales, para un total de cerca de 3.000 [en línea] <https://www.larepublica.net/noticia/intel-aumento-a-600-millones-inversion-prevista-en-costa-rica-y-triplica-cantidad-de-empleos-anunciados>.

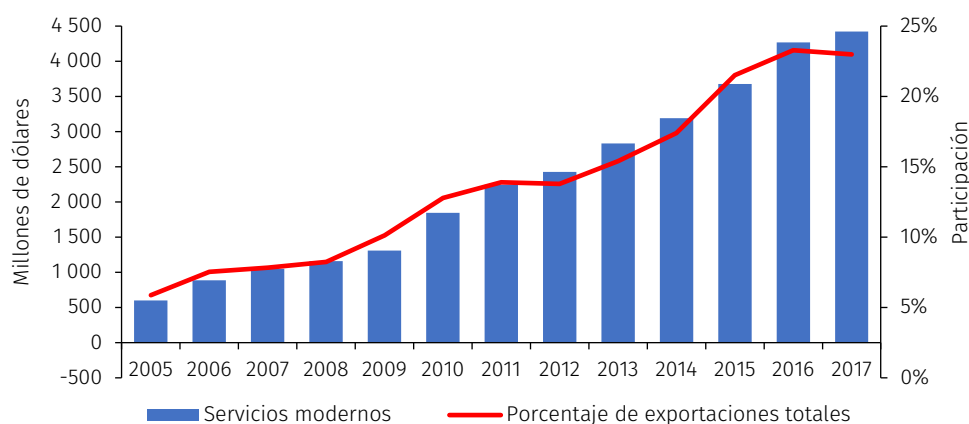
⁴⁷ Véase INEC [en línea] <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/empleo-inec-ccss/869-inec-2010-2020/file.html>.

Las exportaciones de servicios modernos vendidos mediante redes TIC (de tecnología, información y comunicación)⁴⁸ han aumentado de 600 millones en 2005 a casi 4.500 millones de dólares en 2017 (véase el gráfico V.12) pasando del 5% de las exportaciones totales de bienes y servicios del país al 23%, y de representar el 3% del PIB al 7,7% en 2017, el porcentaje más alto de América Latina (Gómez, Zolezzi y Monge, 2020, pág. 152). En este período, la exportación de servicios modernos superó a la categoría de viajes⁴⁹ en las exportaciones de servicios (véase el gráfico V.13), a pesar del fuerte crecimiento del turismo. Además, el número de empresas ha aumentado significativamente, con una diversificación y sofisticación importante de los segmentos de los servicios de TIC e informatizados que producen.

Gráfico V.12

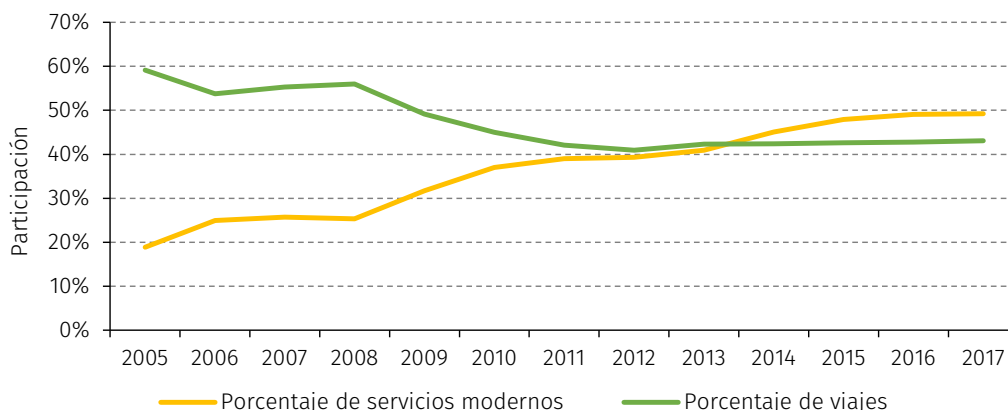
Costa Rica: evolución de las exportaciones de servicios modernos, 2005-2017

(En millones de dólares y participación en las exportaciones totales de bienes y servicios)



Fuente: A. Gómez, S. Zolezzi y F. Monge, "Costa Rica: el éxito basado en la coordinación a largo plazo," capítulo V, *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India* (LC/TS.2019/112-P), M. Alvarez, K. Fernández-Stark y N. Mulder (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Gráfico V.13

Costa Rica participación de los viajes y los servicios modernos en el total de servicios exportados, 2005-2017

Fuente: A. Gómez, S. Zolezzi y F. Monge, "Costa Rica: el éxito basado en la coordinación a largo plazo," cap. V, *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India* (LC/TS.2019/112-P), M. Alvarez, K. Fernández-Stark y N. Mulder (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

⁴⁸ Se trata de servicios modernos que usan plataformas TIC para vender sus servicios e incluyen rubros como centros de contacto (*call centers*); servicios compartidos; servicios digitales; oficinas de servicios auxiliares (*back office services*); ingeniería y diseño, y otros. Se trata de la categoría que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llama modo 1 de suministro.

⁴⁹ La categoría viajes incluye turismo, viajes con fines educativos o de salud y viajes de negocios.

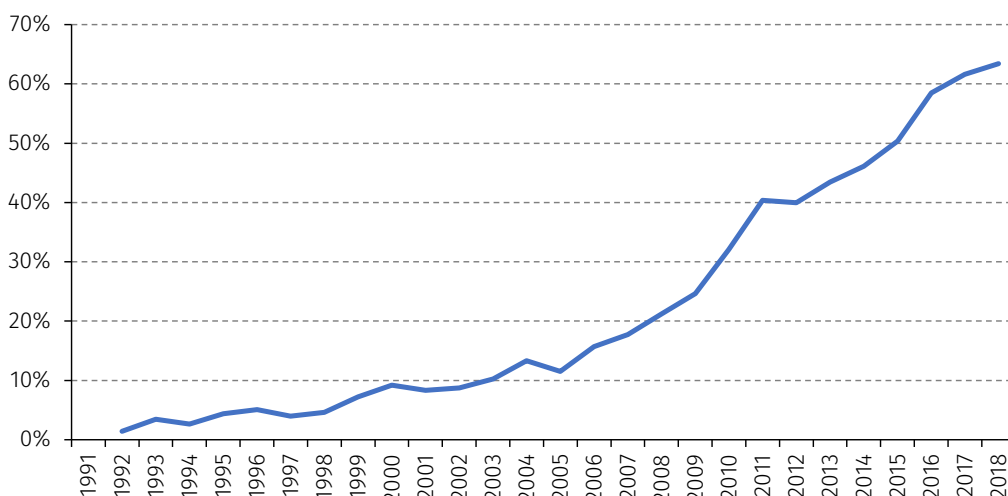
En conclusión, a pesar de que, como afirman Martínez y Padilla (2017), “Costa Rica es probablemente la economía pequeña de América Latina que ha observado el mayor cambio estructural de los últimos 25 años” (pág. 231), también es cierto que esta transformación estructural es incompleta, en el sentido de que el país presenta amplias oportunidades de seguir escalando su inserción internacional hacia actividades más intensivas en conocimientos, capturando mayor valor agregado y la economía todavía se caracteriza por importantes brechas de productividad tanto internas como con los países líderes (Padilla y Alvarado, 2014; Martínez y Padilla, 2017; Padilla y Orozco, 2021).

b) El aparente despegue de la productividad

Una de las características más notables de este período es el mejoramiento en el desempeño de la productividad. El cambio más positivo se observa de 2010 a 2018, cuando el crecimiento promedio de la productividad fue del 3,1%. Esto significa que la última década ha sido la mejor en el crecimiento de la productividad de todo el período analizado (1950-2020). En el gráfico V.14 se presenta el crecimiento acumulado 1991-2018, de la productividad laboral por hora trabajada, con año base 1991. La tendencia es claramente ascendente con particular fuerza a partir del año 2005 y se mantiene incluso después de la crisis internacional de 2008-2009.

Sin embargo, Costa Rica se mantiene con un nivel de productividad que es la tercera parte de la productividad de los países miembros de la OCDE. Aun si mantiene el mismo promedio mejorado de crecimiento de la productividad laboral de la última década (y asumiendo que la OCDE también mantiene el suyo), Costa Rica tardaría cuatro décadas en alcanzar el nivel de productividad laboral promedio de los países miembros de la OCDE. Si el país se propusiera alcanzar a la OCDE en un plazo de 20 años, entonces su productividad laboral debería crecer en un 6% por año. Es decir, debería duplicar la productividad anual alcanzada en el período 2010-2018 (Ivankovich y Martínez, 2020).

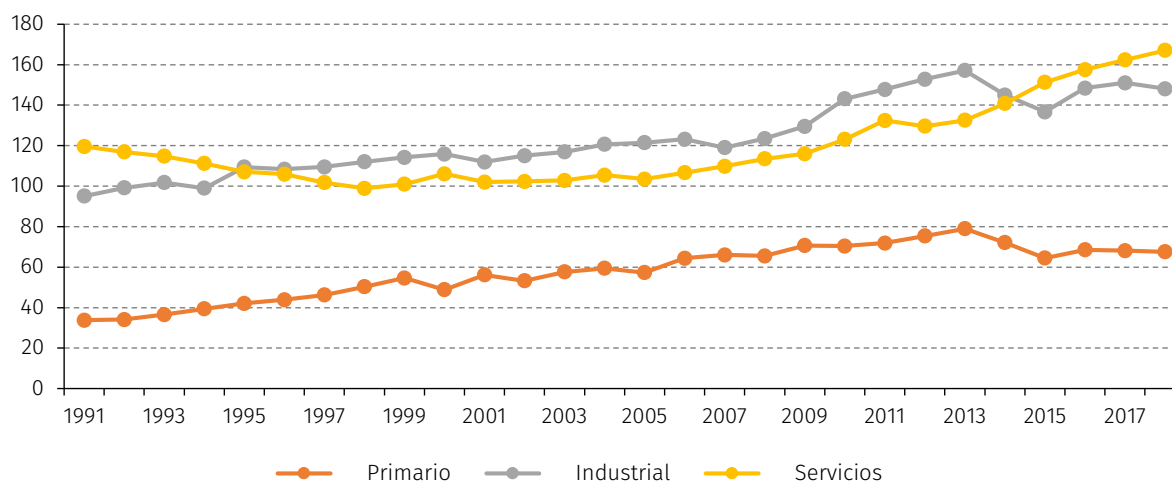
Gráfico V.14
Costa Rica: productividad laboral, PIB por hora, crecimiento acumulado, 1991-2018
(Año base 1991=100)



Fuente: G. Ivankovich, y J. Martínez, “La productividad en Costa Rica: estudios sobre productividad”, *Serie programa visión para el desarrollo*, N° 24, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, 2020 y datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

¿Qué explica esta aceleración en el crecimiento de la productividad? Se han hecho cuatro estudios recientes sobre la evolución de la productividad en el país y, aunque con diferentes metodologías, los cuatro coinciden en identificar esta tendencia positiva y contribuyen a comprender algunos de los factores explicativos (Abarca y Ramírez, 2016; OCDE, 2018; Robles, 2019; Ivankovich y Martínez, 2020). Según estos estudios, el aumento de la productividad laboral es atribuible principalmente al comportamiento del sector servicios. En los tres sectores, primario, industrial y servicios, la productividad crece, pero el crecimiento mayor del 2011 en adelante se da en el sector servicios (véase el gráfico V.15). El sector primario es el que presenta los menores niveles de productividad. De 1995 a 2014 la industria presentó los más altos niveles de productividad, sin embargo, en 2014 la productividad del sector servicios supera la del del sector industrial.

Gráfico V.15
Costa Rica: evolución de la productividad laboral por sector de la economía, 1991-2018
 (Productividad laboral agregada, 1991 = 100)



Fuente: G. Ivankovich y J. Martínez, "La productividad en Costa Rica: estudios sobre productividad", *Serie programa visión para el desarrollo*, N° 24, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, 2020 y datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Es posible que la baja en la productividad promedio del sector industrial en 2014 esté influida por el cierre de la producción de microprocesadores de parte de INTEL ese año, que representaban más de 1.000 millones de dólares de producción anual con un alto nivel de productividad. En ese sentido, es razonable pensar que la reapertura de la producción de microprocesadores a partir de 2021 (véase la nota al pie núm. 46), más la fuerte tendencia al crecimiento de la manufactura de dispositivos médicos, son dos factores que seguirán aumentando la productividad del sector de manufactura en los próximos años. Las tasas más altas de crecimiento de la productividad en el período 2008-2018 la mostraron los servicios financieros y seguros (9%); el transporte, almacenamiento y comunicaciones (7%); y las actividades profesionales y administrativas de apoyo (4%). Según la OCDE (2018), la apertura de los mercados de seguros y comunicaciones en 2010 y 2011 puede haber influido en estos resultados. El crecimiento ya documentado en las exportaciones de servicios modernos es también uno de los factores detrás del crecimiento acelerado en la productividad de estos subsectores.

Otro resultado de interés es que tres de los estudios encuentran que la contribución de la productividad total de los factores (PTF) al crecimiento económico aumenta en la última década (2010 en adelante) en comparación con la década anterior. Esto parece sugerir que algo ha

cambiado en la dinámica económica del país en la última década, en particular en relación con la masa crítica de empresas de alta tecnología en los sectores tanto de servicios como de nuevas manufacturas como los dispositivos médicos y electrónica. Sin embargo, se requiere más investigación sobre estos temas. Promover el crecimiento de la productividad es sin duda, uno de los desafíos económicos importantes que tiene el país en los próximos años y décadas.

3. Factores determinantes del patrón de crecimiento económico y social

a) Diferencias en niveles de desarrollo, productividad y capacidades por regiones

Con lo impresionante que ha sido, el éxito en materia de exportaciones e inversiones no ha tenido la suficiente tracción de amplia base como para generar empleos de calidad para la mayoría de la fuerza de trabajo. Numerosos analistas y estudios han señalado el dualismo productivo que se ha desarrollado en el país, donde por una parte está una Costa Rica dinámica, altamente productiva y competitiva, asociada a las inversiones en las zonas francas, al sector financiero y ciertos servicios, a los desarrollos inmobiliarios y a ciertas otras actividades de exportación, y una gran mayoría de actividades de baja productividad, con métodos de producción que están muy lejos de ser competitivos, y un sector informal que representa el 46% del empleo. Es conveniente caracterizar mejor estas dos realidades en la estructura productiva del país.

En el régimen de zona franca (RZF) había instaladas, en 2019, 375 empresas con 120.000 empleos directos (Medaglia-Monge y Mora-Alvarez, 2019), lo que es una importante contribución, pero representa solo 1 de cada 5 empleos formales en el sector privado, y solo llega al 5% de la fuerza de trabajo total del país. Las empresas del régimen hacen compras locales por 2.300 millones de dólares, que equivalen a un 10% de las exportaciones de bienes y servicios del país, pagan salarios por 1.500 millones de dólares, cargas sociales por 900 millones de dólares y otros rubros que suman un 8,4% del PIB. Al sumar empleo directo e indirecto se llega a un 7,6% de la fuerza laboral del país, y un 43% es femenino⁵⁰.

Estos y otros beneficios, en términos de transferencia tecnológica, capacitación de recursos humanos y derrames de conocimiento no son nada despreciables y constituyen el principal motor del crecimiento del país. Sin embargo, estos impactos están lejos de ser suficientes para un crecimiento inclusivo y que reduzca desigualdades de ingresos y oportunidades. El patrón de desarrollo del país está caracterizado por una dualidad y brechas crecientes entre la hiperconcentración de la actividad productiva en la Gran Área Metropolitana (GAM), donde se genera cerca del 80% del PIB, y la mayoría del resto del territorio nacional, sobre todo los cantones costeros y fronterizos, que constituye una periferia rezagada, con indicadores económicos, sociales y de empleo mucho menores que en la GAM.

Este fenómeno se ha caracterizado como la Costa y la Rica (Umaña, 2020), término que ha entrado en el léxico de la discusión de políticas públicas en el país, lo que es positivo porque significa reconocer el desafío al que el término alude. Además, aunque Costa Rica ha logrado entrar en la categoría de ingreso medio-alto, se encuentra en la llamada trampa del ingreso medio: su nivel de productividad es del 25% la de los Estados Unidos y el 33% del promedio de la OCDE (Ivankovich y Martínez, 2020) y su esfuerzo innovador es muy deficiente con solo un 0,43% del PIB dedicado a I+D⁵¹.

Estas limitaciones y brechas en el patrón de desarrollo productivo de Costa Rica han sido objeto de análisis académicos y de debate nacional desde hace varios años (Paus, 2017; PEN,

⁵⁰ Datos de CINDE.

⁵¹ Monge-González (2016) estima que la tasa de retorno de la inversión en I+D para Costa Rica es seis veces mayor que el de la inversión en capital físico, por lo que dada esta alta tasa de retorno de la I+D, el país debería invertir cinco veces más en I+D dado su PIB per cápita (i.e. 2,5% del PIB).

2019b; Beverinotti y otros, 2014; CEPAL, 2014; Monge-González, 2020; Monge-González, Crespi y Beverinotti, 2020) y recientemente han generado un creciente interés en la modernización y fortalecimiento de las políticas de desarrollo productivo con visión territorial, en particular mediante políticas basadas en clústeres Monge-González, 2018; Salazar-Xirinachs, 2020), así como en políticas de promoción de polos de desarrollo y empleo también con visión territorial.

En marzo de 2021 el MIDEPLAN lanzó una Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050⁵² y el Gobierno de la República lanzó un Programa Nacional de Clústeres (PNC) en agosto de 2021. Estos son desarrollos positivos pero muy recientes que aún no se han consolidado institucionalmente. Con los impactos de la pandemia y la urgencia de reconstruir la economía y encender nuevos motores de crecimiento, este enfoque se vuelve central y de suma importancia.

b) Educación y recursos humanos

Los recursos humanos han sido el elemento central del éxito del país en la atracción de IED. La base la dio el sistema de educación formal, pero el crecimiento de los sectores dinámicos ha involucrado también esfuerzos sectoriales de cooperación entre las empresas y las entidades académicas y de formación vocacional para mejorar la oferta académica y de competencias en línea con los requerimientos de las empresas. Esta labor de coordinación sectorial público-privada y con el sector académico ha sido liderada muy proactivamente por CINDE con buenos resultados. Sin embargo, en años recientes, el país está siendo víctima de su propio éxito porque se ha generado una escasez relativa de personal calificado en los sectores dinámicos que amenaza con convertirse en un freno al crecimiento de algunos de ellos. Es necesaria una nueva etapa de mayor énfasis de la política pública en estrategias sectoriales de formación de talento, con participación de los ministerios relevantes, de CINDE, del sector académico y utilizando al máximo las nuevas tecnologías para la educación virtual.

El problema más serio, en términos de las oportunidades de empleo, de movilidad social y de reducción de la desigualdad del país es el deterioro del sistema educativo, ampliamente documentado por sucesivos informes del Estado de la Educación, elaborados por el Programa Estado de la Nación⁵³. Según los estudios de productividad de largo plazo, la alta contribución que hizo el recurso humano de 1970 a 1985 al crecimiento de la productividad, gracias al aumento en el nivel de logro educativo (años de educación promedio) experimenta un declive significativo en períodos siguientes (Abarca y Ramírez, 2016). La población cubierta en la educación superior es solo el 28% de las personas de 25 a 34 años, en los países de la OCDE el promedio es del 44%. En 2019 más del 60% de la fuerza laboral del país no había terminado la secundaria, lo que constituía uno de los principales factores (si no el principal) que explicaban el alto desempleo estructural que mostraba el país por varios años antes de la pandemia. El *Informe Estado de la Educación 2019* concluye que el sistema educativo costarricense, que por décadas fue un gran motor de movilidad e inclusión social, estaba contribuyendo de manera importante a la exclusión.

c) Formación bruta de capital fijo e infraestructura

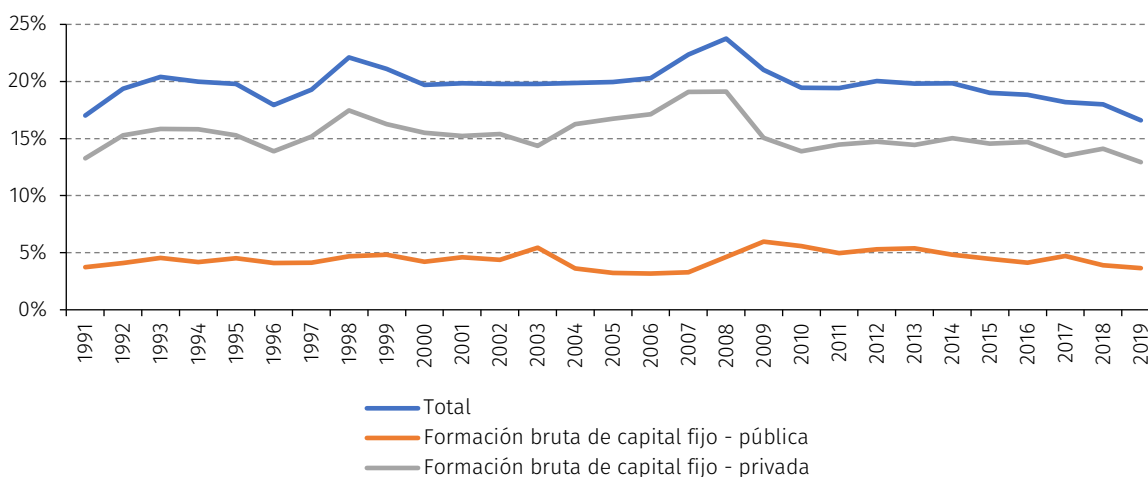
Desde 1991 Costa Rica mantuvo una tasa de inversión total de alrededor del 20% con algunas variaciones (véase el gráfico V.16). Sin embargo, a partir de 2014 se presenta una clara tendencia a la reducción de la inversión total. En 2019 la FBCF total fue de solo el 17%, la más baja desde 1991, y la FBCF pública fue de solo del 4%. El incremento en el gasto público en salarios y remuneraciones y en servicio de la deuda ha tenido el efecto negativo de reducir las

⁵² Véase [en línea] <https://www.mideplan.go.cr/estrategia-economica-territorial-para-una-economia-inclusiva-y-descarbonizada-2020-2050-en-costa>.

⁵³ Véase [en línea] <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/18>.

asignaciones del presupuesto nacional para el rubro de inversiones. La reducción de la inversión privada puede atribuirse, entre otros factores, al clima de incertidumbre provocado por la crisis fiscal desde 2017 y los efectos de estrujamiento de las necesidades de financiamiento del sector público sobre el crédito para el sector privado.

Gráfico V.16
Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB, pública y privada, 1991-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de Costa Rica.

Uno de los servicios clave que hasta 2011 se mantuvo bajo monopolio del estado es el de telecomunicaciones. Desde la década de 1990 varios gobiernos intentaron abrir este monopolio, pero se encontraron con fuerte oposición, en particular por las organizaciones sindicales del ICE. La apertura del sector finalmente se logró asociada a la negociación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA)⁵⁴. Antes de la apertura, Costa Rica estaba sumamente rezagada en materia de comunicaciones a nivel mundial: ocupaba el lugar 100 en calidad y competencia de los servicios de internet y el lugar 65 en calidad de la telefonía celular del Foro Económico Mundial. En 2008 el nivel de penetración de la telefonía móvil era solo del 27%. La apertura del sector de telecomunicaciones atrajo 385 millones de dólares en IED en el sector de telecomunicaciones en 2012 y una ampliación y mejora muy sustancial en los servicios de telefonía celular y de internet (ya en 2012 la penetración de telefonía móvil había superado el 100%) (Oviedo-Guzmán, 2017), lo que ha sido fundamental para la expansión de las exportaciones de servicios basados en las TIC y para sentar bases para la transformación digital del país.

Sin embargo, en materia de conectividad de banda ancha de internet, el país se encuentra rezagado: para llegar a tener la misma conectividad que las conexiones eléctricas, el país debería tener 1,8 millones de conexiones. Sin embargo, solo tiene 900.000 y 750.000 de ellas no son funcionales para estudiar y trabajar porque la llamada última milla son conexiones de cobre o coaxiales que bajan la velocidad. Entonces, efectivamente, el país solo tiene 150.000 conexiones de banda ancha de internet (Sasso, 2020). El acceso escaso y desigual a internet de alta velocidad ha sido un serio problema durante la pandemia, en particular para la continuidad de la educación por medios virtuales.

La cobertura de la red de transporte es relativamente buena. Durante décadas se invirtió en una red de carreteras primarias y secundarias. Costa Rica tienen dos veces las carreteras del promedio de países con ingresos medios (Oviedo y otros, 2015). Sin embargo, la calidad

⁵⁴ Véanse detalles de este importante y conflictivo proceso en Trejos-Lalli (2012).

general de la infraestructura de transporte es baja en comparación con sus pares estructurales⁵⁵. La baja calificación se atribuye principalmente a la mala calidad de los puertos, las carreteras y los ferrocarriles. Los puertos en Costa Rica tienen la peor calificación entre los países centroamericanos.

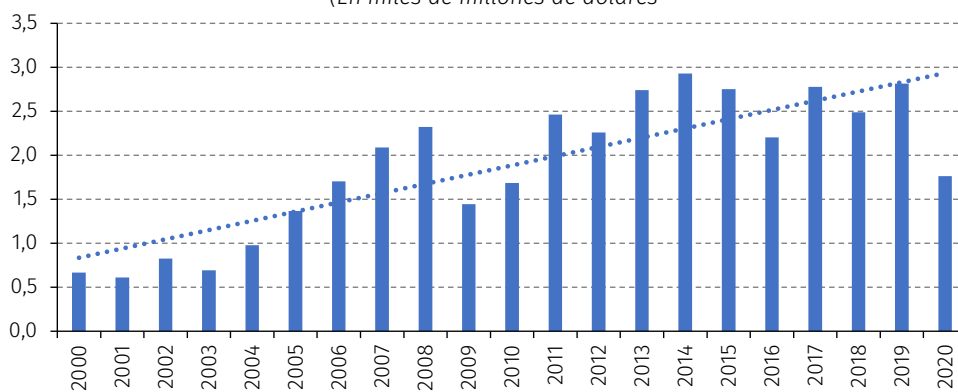
Ya para 1980 el 80% de los hogares en Costa Rica contaba con electricidad y actualmente la cobertura es casi universal. El problema que ha surgido es la elevación en las tarifas eléctricas que las ha llevado a niveles sumamente altos en comparación con países competidores (Cornick y Lara, 2017). Los altos costos de la electricidad son atribuibles a tres causas principales: i) los altos costos fijos de las inversiones que ha hecho el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), tanto en la generación como en la distribución eléctrica; ii) problemas de gobernabilidad del sector energético, en particular el traslape de competencias entre el ICE, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAE), y iii) el bajo rendimiento operativo de la institución⁵⁶.

Con 197 clientes por empleado, el ICE era en 2015 el organismo con peor desempeño entre sus pares regionales (Colombia, la República Dominicana, Honduras, Panamá y el Uruguay), según el Banco Mundial (Oviedo y otros, 2015). Y hoy día enfrenta una alta deuda y un alto déficit de financiamiento. El alto costo de la electricidad pone al sector productivo en una importante desventaja competitiva. Además, los indicadores de calidad del servicio, como tiempos de espera para nuevas conexiones y frecuencia y duración de los cortes, están por debajo de sus pares estructurales (Oviedo y otros, 2015).

d) La contribución de la inversión extranjera directa (IED)

Las entradas anuales de IED al país aumentaron año con año en la mayoría del período, superando los 2.000 millones de dólares en 2007 y 2008, se redujeron en 2009-2010 a causa de la crisis financiera internacional, pero se recuperaron a un promedio de más de 2.500 millones anuales desde 2011 hasta 2019 (véase el gráfico V.17). Este nivel de flujos de IED es en sí mismo suficiente para financiar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 2017, la IED representó el 4,8% del PIB y alcanzó los 554 dólares per cápita, con lo que Costa Rica se ubicó entre los primeros países de América Latina en ambos indicadores.

Gráfico V.17
Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa (IED), 2000-2020
(En miles de millones de dólares)



Fuente: CINDE y con datos de Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2020.

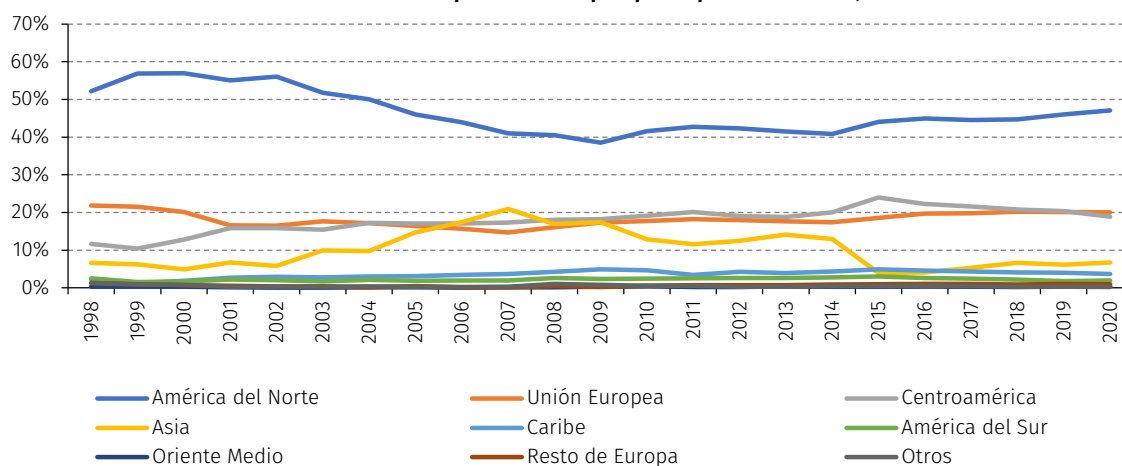
⁵⁵ En las dos categorías internacionales más utilizadas (el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial y el índice de desempeño logístico del Banco Mundial) Costa Rica apenas alcanza el punto medio entre los 170 países clasificados, ocupando una posición debajo de la mitad de los países pares de ingreso medio y muy por debajo del promedio de la OCDE (Oviedo y otros, 2015).

⁵⁶ Además, en un estudio hecho en 2009, el ICE calificó en décimo lugar en el índice de gobierno corporativo en comparación con un grupo de 13 empresas pares estatales en América Latina (Oviedo y otros, 2015).

e) Diversificación y mercados de destino de las exportaciones

Actualmente el país envía 4.390 productos diferentes a 151 destinos. A pesar de su gran crecimiento en términos absolutos, el peso de las exportaciones a América del Norte se redujo de cerca del 60% en 2000, al 40%, con un correspondiente incremento de Asia y la misma Centroamérica como mercados de destino (véase el gráfico V.18). A partir de 2014 América del Norte ha mostrado una importancia creciente, ya que los Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones de sectores como dispositivos médicos y servicios empresariales modernos. La Unión Europea también ha mostrado una tendencia creciente desde 2014 y Centroamérica una ligera reducción del 24% en 2015 al 19% en 2020.

Gráfico V.18
Costa Rica: valor de las exportaciones por principales destinos, 1998-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

f) Empleo y mercado laboral

En el período 2000-2020 varias tendencias han deteriorado el desempeño del mercado laboral de Costa Rica y planteado nuevos desafíos: la tasa de natalidad se ha reducido y la población está envejeciendo rápidamente; el sistema educativo se ha deteriorado y se ha convertido en una fuente de exclusión y de falta de oportunidades en el mercado laboral; el crecimiento económico no ha sido suficientemente alto como para generar suficientes empleos formales y reducir el desempleo y el subempleo. Además, la opción de usar el empleo público para reducir el desempleo absorbiendo fuerza de trabajo se ha cerrado.

El patrón mismo de desarrollo productivo, con sectores dinámicos, por una parte, y sectores de lento crecimiento y rezagados por otra, ha generado un dinamismo bifurcado en el mercado de trabajo: en los sectores dinámicos de alto crecimiento y valor agregado, a pesar de los esfuerzos por desarrollar el talento humano requerido, se ha venido generando en años recientes una oferta insuficiente de trabajadores calificados y bilingües y un descalce de calificaciones. Esto pone presión al alza salarial de los trabajadores calificados y amenaza con frenar la competitividad y el crecimiento de estos sectores⁵⁷.

Por su parte, los sectores de más bajo valor agregado que constituyen la mayoría de la producción y de la fuerza laboral del país, demandan trabajadores con más bajas calificaciones (construcción, comercio, servicio doméstico, agricultura) han venido creciendo mucho más

⁵⁷ CINDE ha desarrollado una base de datos de 30.000 puestos de trabajo que las empresas del RZF están necesitando y no encuentran, en numerosos casos no por falta de competencias técnicas sino por falta de dominio del idioma inglés.

lentamente. Esta situación (exceso de demanda de trabajadores calificados y exceso de oferta de trabajadores no calificados) es uno de los factores que explica la creciente desigualdad de ingresos, la alta incidencia de informalidad y la reducción en la tradicional movilidad social del patrón de desarrollo del país⁵⁸.

Aunque la tasa de participación de la fuerza laboral se elevó del 63% en 2000 al 67% en 2015, las oportunidades de empleo son limitadas para varios grupos clave de la población que incluyen las personas poco calificadas, las mujeres, los jóvenes y los migrantes. La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado en las últimas dos décadas hasta situarse en el 47% en 2015, sin embargo, está 27 puntos por debajo de la de los hombres que es del 74%, y por debajo de la del promedio de la OCDE que es del 62%. Esto significa que más de la mitad de las mujeres no participan en la fuerza laboral.

Antes de la pandemia uno de cada tres jóvenes estaba desempleado y uno de cada cinco no estaban ni en educación ni capacitándose. Esta proporción aumenta a uno de cada tres en las familias de más bajos ingresos (OCDE, 2017, pág. 13). Las mujeres, los jóvenes, los trabajadores poco calificados y los inmigrantes están sobrerrepresentados tanto en el sector informal como en ocupaciones con remuneraciones bajas. El país no ha logrado bajar la tasa de desempleo a menos del 8% desde la crisis de 2008-2009 y esta tasa superó el 10% en 2015 y llegó al 12% en 2018. En 2021 se sitúa en el 18%.

La alta presencia de inmigrantes es una característica importante del mercado laboral costarricense: el 9% del total de la población era inmigrante en 2011, la proporción más alta de América Latina. El principal grupo inmigrante procede de Nicaragua, el flujo de inmigración más grande de Centroamérica. Los inmigrantes nicaragüenses hacen un importante aporte al mercado laboral en ocupaciones como empleo doméstico, guardas de seguridad, construcción y agricultura. En 2016 el salario mínimo en Costa Rica era cuatro veces el de Nicaragua, lo que constituye un incentivo importante para los trabajadores no calificados. Además, los servicios sociales de Costa Rica, incluyendo salud y educación, son universales y los inmigrantes nicaragüenses y de otros países tienen libre acceso a ellos (OCDE, 2017).

En síntesis, el crecimiento no ha sido de base suficientemente amplia para generar más tracción e inclusión en el mercado de trabajo; un gran número de trabajadores está mal preparado para las nuevas oportunidades de empleo; una alta proporción del empleo es de mala calidad y, en relación con estas tendencias, la desigualdad es alta y uno de cada cinco hogares continúa bajo la línea de pobreza.

g) Pobreza

De acuerdo con el gráfico V.19 se observa una reducción importante en el número de hogares en condición de pobreza a partir de la crisis de principios de los ochenta hasta 1994, y un estancamiento de alrededor del 20% desde entonces⁵⁹. Este es el saber convencional. Sin embargo, Fernández y Jiménez (2018) cuestionan la comparabilidad de esta serie larga de 37 años en la línea de pobreza, hacen un profundo ejercicio con variantes metodológicas más apropiadas y concluyen que la afirmación de que la incidencia de la pobreza entre 1994 y 2017 ha estado estancada es incorrecta. Con la metodología reestimada los autores encuentran que hay dos subperíodos: uno que va de 1994 a 2006 en que sí es cierta la tesis del estancamiento

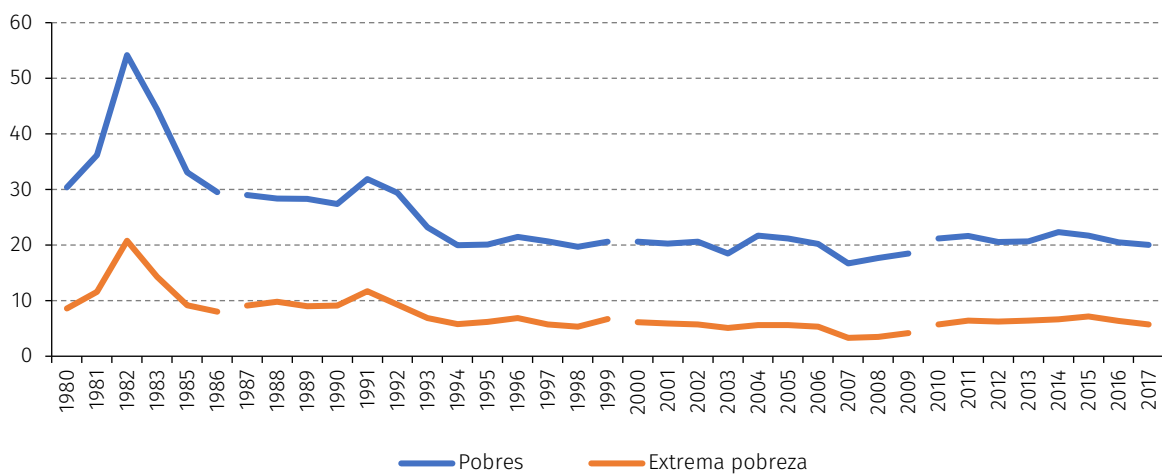
⁵⁸ La situación ha sido exacerbada por la pandemia, durante la cual sectores como los de dispositivos médicos y de servicios empresariales han seguido creciendo a tasas del 15% anual, mientras que los sectores orientados al mercado doméstico aún no se han recuperado a niveles prepandemia.

⁵⁹ Según la metodología de línea de pobreza usada por el INEC, un hogar pobre es aquel cuyo ingreso per cápita es menor o igual al costo de una canasta básica total (alimentaria y no alimentaria). Un hogar en pobreza extrema es aquel cuyo ingreso per cápita es menor o igual al costo de una canasta básica alimentaria.

y otro de 2006 a 2017 en que hay una clara disminución de la pobreza, del 27,3% en 2006 al 18,9% en 2017 (véase el gráfico V.20).

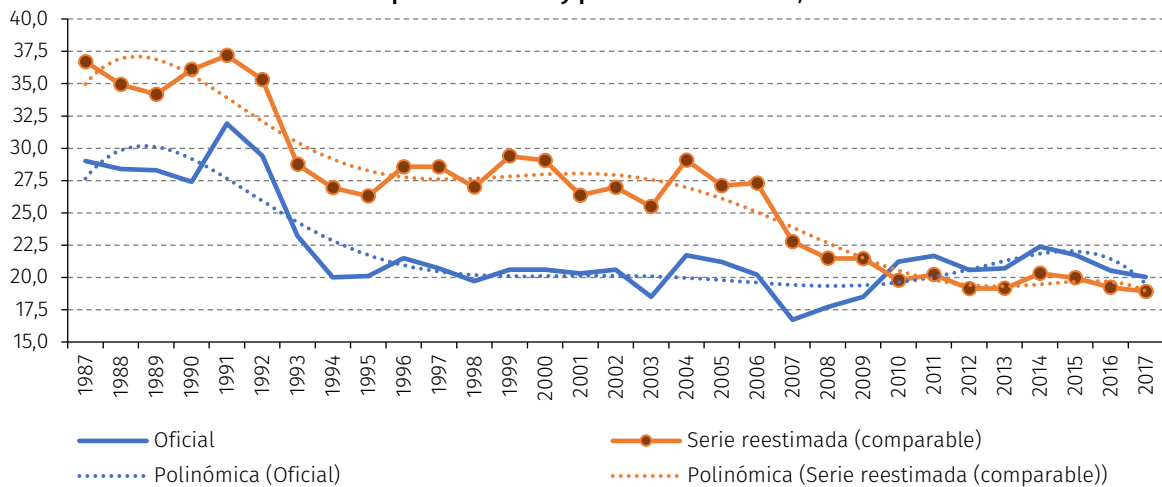
También hay una reducción de la pobreza extrema. Además, como se observa, la serie reconstruida comienza con niveles más altos de pobreza a finales de la década de 1980 y principios de los noventa. Aun así, a pesar de que la pobreza absoluta (umbral de línea de pobreza) es baja en Costa Rica, y menor que en la mayoría de los países de América Latina, la pobreza relativa, tal como la mide la OCDE (hogares que ganan menos de la mitad del ingreso mediano o típico del país) es superior que en cualquier país de la OCDE y casi el doble que el promedio de la OCDE (OCDE, 2017). La pobreza se concentra entre las familias más numerosas, los hogares con mujeres cabeza de familia y los adultos mayores.

Gráfico V.19
Costa Rica: porcentaje de hogares pobres según línea de pobreza, 1980-2017



Fuente: A. Fernández y R. Jiménez, *La tendencia de largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987-2017*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

Gráfico V.20
Costa Rica: pobreza oficial y pobreza reestimada, 1987-2017



Fuente: A. Fernández y R. Jiménez, *La tendencia de largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987-2017*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

Esto sugiere que los programas sociales de Costa Rica han sido más efectivos de lo que el saber convencional reconoce. El Fondo de Desarrollo Social (FODESAF) es el principal instrumento de financiamiento de los programas sociales selectivos, que son especialmente importantes para las poblaciones en extrema pobreza, donde pueden llegar a representar casi una tercera parte del ingreso per cápita del primer decil de los hogares. Sin embargo, varios diagnósticos (Oviedo, 2016; OCDE, 2017; Fernández y otros, 2020) concluyen que, más allá de los programas universales en salud y educación, los programas de asistencia social del país son fragmentados y tienen una cobertura baja de ciertos grupos de personas pobres y vulnerables⁶⁰.

h) Desigualdad

La desigualdad, que se había mantenido estable durante las décadas de 1980 y 1990, solo interrumpida por la crisis de 1980-1982, empieza a aumentar en 1997, con particular fuerza a partir de 2005 a 2013. Desde 2014 ha disminuido ligeramente, pero es uno de los principales retos del país actualmente. Según la OCDE, el coeficiente de Gini de Costa Rica, de 0,49 en 2018, era ese año aproximadamente una vez y media el promedio de la OCDE (0,32). En 14,6, la relación entre el 20% superior y el 20% inferior es más de 2,5 veces el promedio de la OCDE (5,4). Varios factores están detrás del aumento de la desigualdad en este período: las crecientes disparidades salariales dentro del sector privado y entre el sector público y privado; las distorsiones relacionadas con los sistemas de pensiones; el impacto distributivo perverso del sistema tributario, no compensado por la estructura de gastos sociales; y la heterogeneidad estructural de la matriz productiva.

El primer factor, las disparidades salariales, tienen dos fuentes: i) en el sector privado, una creciente brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Esto ha producido el mismo resultado en la distribución del ingreso que produciría lo que se conoce como un cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades. Se trata de un desajuste estructural de cualificaciones y empleos, que se ha vuelto más pronunciado en años recientes; y ii) el acelerado crecimiento de los salarios en el sector público que han aumentado la brecha entre los salarios públicos y privados (véase el gráfico V.9). Esto es causado por factores políticos relacionados con la influencia de los sectores sindicales en el sector público y por negociaciones colectivas con características abusivas, un tema que se ha discutido por años en el país y al que solo recientemente se le ha empezado a poner límites con varias decisiones de la Sala Constitucional y ajustes en la legislación.

Segundo, el rápido crecimiento y alto nivel de las pensiones en los regímenes especiales de pensiones en el sector público, tales como el del Magisterio Nacional (3.254 pensionados y 99.320 afiliados) y el del Poder Judicial (4.231 pensionados y 13.613 afiliados), que están separados del régimen básico de invalidez, vejez y muerte (IVM) (305.025 pensionados y 1.337.013 afiliados), que son excesivamente generosos y únicamente accesibles a una minoría privilegiada de empleados públicos⁶¹. Según la OCDE, las pensiones son actualmente el mayor factor de desigualdad después de los salarios de los trabajadores calificados (OCDE, 2017, pág. 13). Además, el régimen IVM tiene un serio déficit actuarial y necesita reformas urgentes para asegurar su sostenibilidad financiera.

⁶⁰ Por ejemplo, el programa de Comedores Escolares solo alcanza a la mitad de la población en el quintil de ingresos más bajo, y el segundo más importante, de transferencias condicionadas de efectivo (Avancemos) alcanza solo a una tercera parte de la población meta. Además, hay baja precisión en la focalización en el sentido de que un número significativo de personas que no viven en la pobreza se benefician. Existe un amplio consenso en el país de que existe un amplio margen para mejorar la precisión de los programas de asistencia social del país y que no existe una cultura suficientemente fuerte de evaluación y de rendición de cuentas en estos programas.

⁶¹ Cifras de pensionados y afiliados al 31 de junio, 2021 (Superintendencia de Pensiones, SUPEN).

Tercero, a pesar del ambicioso pacto social, en Costa Rica los impuestos y las transferencias son muy ineficientes para redistribuir ingresos y compensar disparidades. Los impactos más positivos en términos de salario social para los grupos de menores ingresos son los sistemas universales de salud y educación. Según la OCDE, los servicios públicos en Costa Rica reducen la desigualdad de ingresos en un 18%, casi tanto como el promedio estimado para la OCDE del 20%. La ineficiencia está en los impuestos y las transferencias que, medidos por el coeficiente de Gini, reducen la desigualdad de ingresos en solo un 4,7%, lo que está en línea con otros países de América Latina (Chile, el 6%; México, el 3%), pero en marcado contraste con el promedio de la OCDE, en donde el efecto es cerca del 30% (OCDE, 2017).

El sistema tributario “depende en gran medida de los impuestos con baja capacidad de redistribuir ingresos, tales como impuestos a bienes y servicios (40% de los ingresos totales) y contribuciones al seguro social (39% de los ingresos totales). El impuesto sobre la renta de las personas físicas representa solo el 6% de los ingresos tributarios totales —el promedio de la OCDE es del 25%” (OCDE, 2017, pág. 25). Además de no tener una estructura progresiva, el sistema es complejo, ya que tiene 110 tributos diferentes y 1.259 exenciones fiscales, el 5,6% del PIB. De esta forma, Costa Rica enfrenta el reto no solo de avanzar en la consolidación fiscal, sino de mejorar la capacidad del sistema tributario para reducir la desigualdad de ingresos y la informalidad.

i) Gestión de los recursos naturales y del ambiente

Durante este período Costa Rica continuó consolidándose como país líder en conservación de los recursos naturales y en reforestación. En la década de 1980 la deforestación había dejado solo un 21% del territorio nacional cubierto de bosque, a partir de entonces la cobertura boscosa mejoró hasta llegar al 47% del territorio en 1997 y al 52% en 2013. (Oviedo y otros, 2015)⁶². Esto a su vez ha permitido establecer una sólida marca país asociada con la ecología y la biodiversidad, que a la vez ha sido uno de los atractivos centrales para el crecimiento vertiginoso del turismo.

A pesar de estos y otros avances, el país tiene importantes retos y tareas pendientes en materia de gestión de los recursos naturales. Las emisiones de gases de efecto invernadero, vinculados con la alta dependencia de combustibles fósiles, son relativamente altas. En 2018 se lanzó un ambicioso Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, con diez ejes o áreas⁶³. Sin embargo, los retos son grandes: emisiones de carbono elevadas en transporte; una flota privada de vehículos grande; pocas opciones de movilidad urbana con transporte público, más allá de las compañías privadas de transportistas; una alta tasa de urbanización; sistemas agroalimentarios ineficientes; un modelo ganadero tradicional y poco eco-competitivo; el uso de agroquímicos es muy intensivo y los sistemas de desechos sólidos y de tratamiento de aguas residuales rezagados. Aunque el país se ha librado de grandes catástrofes naturales en los últimos años, no es inmune a un evento catastrófico. Varios huracanes y desastres naturales han hecho daños significativos (huracán Thomas, 2010; Depresión Tropical 12E, 2011; terremoto Samara-Guanacaste, entre otros). Con frecuencia el país sufre de fuertes inundaciones y deslizamientos.

⁶² El 17 de octubre de 2021 Costa Rica recibió el Premio Earthshot en reconocimiento a nivel mundial del avance de la reforestación y al aporte del programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA) [en línea] <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/principe-william-otorga-a-costa-rica-prestigioso/SOGMXEKWBJF4XLSVLJL2IB4VYA/story/>.

⁶³ Véase [en línea] <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/02/PLAN.pdf>.

G. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

1. Reflexiones sobre los factores de éxito en el patrón histórico de desarrollo de Costa Rica

La historia de Costa Rica desde mediados del siglo XX ha sido una historia de desarrollo bastante exitoso en términos de transformación económica, de elevación de estándares de vida, y de desarrollo humano. ¿Cuáles han sido los principales factores de éxito para este buen desempeño país? La respuesta puede pensarse en tres planos relacionados que se reforzaron mutuamente: el social, el económico y el político. En lo social los logros son en gran parte atribuibles al establecimiento desde mediados del siglo XX de una clara dirección hacia la construcción de un Estado desarrollista y de bienestar y su correspondiente institucionalidad, que llevó a que ya en la década de 1970 el país tuviera índices de desarrollo social muy por encima de los que eran esperables a la luz de su nivel de ingreso per cápita.

En lo económico, desde mediados del siglo XX el país ha pasado por dos transiciones. Una a partir de 1948-1949 para superar el modelo agroexportador tradicional y promover la industrialización por sustitución de importaciones. Y una segunda, a partir del inicio de los años ochenta, que incluyó las necesarias políticas de estabilización y ajuste luego de la gran crisis experimentada en 1980-1982, pero principalmente incluyó el avance, hecho de manera bastante gradual, inteligente y negociada, hacia un nuevo modelo de desarrollo de apertura económica, promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Estas transiciones no han sido fáciles.

La primera fue producto de eventos muy complejos durante los años cuarenta, incluyendo la Guerra Civil de 1948. La segunda fue producto de intensos debates, pero también de la grave crisis de 1980-1982. Los debates fueron intensos durante las décadas de 1980 y 1990 alrededor de los programas de ajuste estructural y de cambio de modelo de desarrollo, con algunos grupos acusando a los gobiernos de turno de ser neoliberales y creyendo que los logros y avances sociales e institucionales de las tres décadas previas podían continuar sin reformas, y otros grupos y reformadores queriendo abrazar el Consenso de Washington en todos sus extremos, o a velocidad acelerada, sin suficiente consideración por las consecuencias sociales o políticas. Como han argumentado Garnier y Blanco (2010), el debate con frecuencia se daba entre dos caricaturas extremas en relación con las reformas. Sin embargo, el sistema político y democrático de Costa Rica mostró resiliencia durante esos años para negociar las reformas necesarias sin debilitar el estado de bienestar, aunque sí hubo recortes temporales importantes en educación, algunos rubros sociales e infraestructura.

De hecho, como se ha documentado en este trabajo, con el cambio de modelo a partir de la década de 1980 cambia la dirección de la intervención y el liderazgo estatal en materia de desarrollo productivo, pero no se reduce. Más bien, cambian los instrumentos de intervención y regulación. Las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones siguen teniendo fuertes componentes de acción microeconómica, crecen los ámbitos de acción del gasto público y la economía sigue siendo altamente regulada.

En el plano político, los logros de Costa Rica se han alcanzado bajo un sistema político, democrático y de derechos humanos ejemplar, que no solo es un elemento intrínsecamente positivo de la sociedad costarricense, sino que ha sido un componente fundamental para posibilitar los pactos y acuerdos políticos que han impulsado el buen desempeño económico y social durante los 70 años analizados. Además, la estabilidad política asociada con el pacto social tuvo una influencia positiva sobre los procesos de inversión y crecimiento. Después de la Guerra Civil de 1948, la abolición del ejército y la nueva constitución de 1949, Costa Rica se convirtió en una democracia robusta. Desde 1953 las elecciones han sido pacíficas, transparentes y la participación ciudadana alta.

Costa Rica tiene mejores indicadores de gobernabilidad que el promedio de América Latina, aunque menores en relación con los países de la OCDE. La organización política en dos principales partidos políticos que imperó desde la década de 1950 hasta principios del siglo XXI contribuyó mucho al logro de acuerdos sobre las reformas económicas y sociales que fueron impulsando el desarrollo, incluyendo la aprobación de leyes en la asamblea legislativa. El bipartidismo tradicional comenzó a quebrarse en los últimos 20 años y en la última década han proliferado los partidos políticos. Esto ha complejizado las negociaciones políticas y la aprobación de legislación. Sin embargo, aunque transformado en algunas características de su gobernabilidad, el sistema político y democrático es fundamentalmente sólido. En general, el sistema político no ha sido fuente de alta incertidumbre para el clima de inversión y el crecimiento económico, salvo algunos episodios de tensión, como, por ejemplo, los debates y tensiones relacionados con la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en la primera década del siglo XXI y los relacionados con el reto de la sostenibilidad fiscal en la última década.

Otro factor clave para explicar el buen desempeño económico y social es que hay varias áreas en las que el país ha logrado desarrollar políticas de estado que no se limitan a un solo período de gobierno, tales como la salud, la educación, la protección social, la reforma financiera, el comercio exterior, la promoción del turismo y la política ambiental. En todas estas áreas, un ingrediente fundamental para la continuidad de las políticas con visión de mediano y largo plazo ha sido el establecimiento de una institucionalidad sólida y competente con un mandato claro en cada área correspondiente. En otras áreas como la infraestructura o las políticas de desarrollo productivo en las regiones y territorios fuera de la GAM, las políticas han sido más débiles y zigzagueantes en parte por la incapacidad de establecer una institucionalidad sólida, relativamente estable y no fragmentada ni capturada por grupos de interés particulares.

Otro factor de éxito durante última etapa del desarrollo costarricense han sido las políticas microeconómicas de inserción y desarrollo de cadenas de valor en el sector de comercio exterior organizadas por instituciones competentes. Costa Rica ha sido más exitosa en aquellos sectores en los que, además de las medidas generales de apertura comercial y estabilidad macroeconómica, ha aplicado políticas microeconómicas con una focalización de esfuerzos, coordinados por la institucionalidad responsable, organizando la interlocución entre las empresas y todas las instituciones públicas y académicas relevantes. Otro elemento importante ha sido la capacidad de negociación del país. Costa Rica ha hecho muy buen uso de las negociaciones internacionales en temas como el comercio exterior, las negociaciones de la deuda externa en los años ochenta y negociaciones diplomáticas con los Estados Unidos y Europa sobre diversos temas.

En síntesis, la estabilidad y solidez de la democracia costarricense, junto con el amplio consenso que ha caracterizado al país alrededor de políticas de solidaridad e inclusión social en materia de acceso a educación, salud, infraestructura social básica y más recientemente una fuerte conciencia ambientalista y la construcción de una institucionalidad fuerte y bien financiada para avanzar en todas estas áreas ha sido una combinación ganadora, y en gran medida excepcional, que explica en buena parte el éxito del país para transformar su patrón de desarrollo, producción y empleo hacia niveles cada vez más altos y posicionar fuertemente al país como economía de ingresos medios.

2. Retos del presente y de cara al futuro

Sin embargo, el patrón de desarrollo de Costa Rica también ha experimentado una serie de tendencias negativas, fallas y debilidades, que crean tensiones y plantean riesgos de fracturas en el pacto social costarricense. Estos desafíos del presente y de cara al futuro, algunos

exacerbados por la pandemia, se pueden sintetizar en ocho grandes temas que han sido ya identificados y analizados a lo largo de este trabajo, por lo que aquí solo se recapitulan brevemente para obtener una visión de conjunto.

a) **Superar el crecimiento mediocre, desigual y desbalanceado de la economía y la productividad**

A pesar del gran dinamismo del sector exportador y el profundo proceso de transformación estructural, las tasas de crecimiento económico de Costa Rica en la última década han sido relativamente bajas y volátiles, insuficientes para la creación acelerada de empleo formal, la reducción de la informalidad y el financiamiento adecuado del estado de bienestar. Varias de las razones estructurales explicativas se analizaron en este trabajo.

Se puede concluir que la restricción vinculante fundamental para el crecimiento económico y de la productividad no está en los sectores dinámicos de exportación, ni en las limitaciones que con frecuencia se le señalan para crear encadenamientos productivos con el resto de la economía, para lo que existen sin duda oportunidades importantes. Las restricciones más vinculantes para la próxima etapa de crecimiento de la economía costarricense están más bien en áreas como las fallas y debilidades del sistema educativo y de formación profesional del país, así como en las debilidades de la infraestructura básica, la baja conectividad de banda ancha de internet, la falta de un ecosistema innovador y para nuevos emprendimientos más robustos y la frágil fiscalidad. Pero la restricción fundamental es que una alta proporción de la fuerza de trabajo no está preparada para ser empleable en las actividades de sofisticación tecnológica media y alta en las que Costa Rica ya ha ingresado de manera significativa y en las que tiene grandes oportunidades de crecimiento futuro.

Si el país no resuelve esta restricción seguirá sumido en lo que algunos analistas han llamado un cambio estructural incompleto. A esto se suma el hecho de que la contraparte del dualismo productivo es un dualismo en la calidad de las instituciones de apoyo a los sectores productivos. La apuesta que el país hizo al modelo exportador y de atracción de inversiones desde los años ochenta fue de la mano con la creación de una institucionalidad de apoyo fuerte (COMEX, PROCOMER CINDE).

En comparación, el resto de la oferta productiva, vinculada al mercado interno y donde trabaja la gran mayoría de la fuerza de trabajo, se caracteriza por la relativa baja productividad y competitividad, y tiene una institucionalidad de apoyo débil, atomizada y dispersa en decenas de entes con diversas capacidades técnicas y operativas y con fallas de coordinación. Esta situación contrasta con la organización institucional de los sectores a cargo de las políticas monetarias, fiscal y de comercio exterior. Se ha tratado de resolver la fragmentación y dispersión a través de mecanismos de coordinación *ad hoc* que no han sido estables a través de diferentes gobiernos o se han burocratizado y se caracterizan por su baja efectividad.

Para crecer a tasas más altas y sostenidas y reducir el dualismo productivo el país necesita lo que podría llamarse una nueva generación de políticas de desarrollo productivo que incluya: un entorno más competitivo (precios de tarifas eléctricas internacionalmente competitivos, facilitación de trámites y de las actividades comerciales); políticas de desarrollo productivo con enfoque territorial en todas las regiones que construyan de abajo hacia arriba y de manera colaborativa entre el sector público, privado y académico, y no solo de manera centralizada como ha sido la tradición, tales como el desarrollo de iniciativas clúster; reformas educativas y en el sistema de formación vocacional; fortalecimiento del sistema nacional de innovación; y un fortalecimiento institucional y financiero de las políticas de apoyo a los segmentos de mipymes, en particular las informales con potencial de hacer la transición a la formalidad, porque allí está la mayoría de las empresas que tienen el mayor potencial de crear empleo para los amplios

segmentos de trabajadores relativamente poco calificados que tiene el país. Un elemento importante de esta agenda es también cerrar la brecha en la tasa de participación en la fuerza laboral entre mujeres y hombres, que hoy día es de 25 puntos porcentuales.

Un aspecto positivo es que ya se ha planteado claramente en el debate público que el país debe fijarse el objetivo de pasar de ser un país de ingreso medio a uno de ingresos altos y de llegar a ser parte del grupo de los 25 países más avanzados de la OCDE⁶⁴. Esta es una aspiración adecuada para la siguiente etapa del desarrollo nacional. Pero para avanzar hacia ese objetivo es imperativo que el país eleve y sostenga su tasa de crecimiento, amplíe y democratice la base de ese crecimiento y acelere su proceso de transformación estructural. Esto pasa por definir una agenda de crecimiento y de desarrollo productivo amplia, ambiciosa y efectiva, tal como la sugerida.

b) Reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad

Costa Rica logró reducir de manera impresionante la pobreza y la desigualdad en la década de 1960. Pero la desigualdad ha aumentado de nuevo en las últimas dos décadas y el país está hoy con el mismo nivel de desigualdad que tenía hace 60 años. Las causas son varias: el funcionamiento del mercado laboral, las brechas educativas, las brechas de productividad, y un sistema tributario regresivo, entre otras. En la política social, Costa Rica cuenta con varios programas sociales universales (salud, educación) y con cerca de 40 programas sociales focalizados en donde se invierte el 3% del PIB. En salud, a pesar del compromiso de universalización, existen importantes grietas en el sistema: el 15% de los habitantes siguen sin estar cubiertos, hay largas filas de espera, hay debilidades en el modelo de atención, y abundantes ineficiencias.

Las clases medias y altas desde hace años comenzaron a autoexcluirse de los servicios públicos universales de salud y educación y a pagar por servicios privados. Esto erosiona el compromiso de estos grupos de financiar servicios universales que ya no usan. En cuanto a los programas focalizados, el esfuerzo no está cumpliendo bien con el objetivo de reducir, y mucho menos de erradicar la pobreza. Hay problemas de fragmentación de programas, errores de diseño, fallas de administración y de falta de una rectoría fuerte que fije el rumbo y coordine con visión de política de Estado a través de varios gobiernos. La reforma del sistema de pensiones es otra de las prioridades para reducir pobreza y desigualdad.

c) Detener el deterioro y mejorar la calidad de la educación

Según lo documentan ampliamente los sucesivos informes del estado de la educación⁶⁵, ha habido una tendencia hacia un pronunciado deterioro en varias dimensiones del sistema educativo. Este deterioro, además de debilidades en la educación técnica, se ha convertido en un serio cuello de botella para un crecimiento más alto e inclusivo y para que los mercados laborales cumplan su función como motores de movilidad social, incremento de ingresos y promotores de cohesión social. El deterioro educativo y del empleo van de la mano y pospandemia la situación es trágica en ambos campos.

La pandemia mandó a 1,2 millones de estudiantes a sus casas en 2020 y en 2021 muchos no han regresado y tampoco están recibiendo educación virtual por acceso muy deficiente y desigual a la conectividad. En 2021 cerca de 10.000 alumnos fueron pasados por sus padres de la educación pública a la privada y hay largas filas de espera en el sistema privado. Esto es un golpe a la economía familiar de los hogares de clase media. Peor aún, refleja un desencanto

⁶⁴ Véanse [en línea] <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/anabel-gonzalez-exministra-del-comex-tenemos-un/ZFRAD5J2WFFEZMRO2IZPUECANI/story/>; <https://www.elfinancierocr.com/opinion/de-la-reforma-del-sistema-tributario/K3M6ALHS5ZBEDMPSVX4FBCMBGM/story/>.

⁶⁵ Véase [en línea] <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/18>.

de muchos padres de familia con la pérdida de aprendizajes y el atraso educativo de sus hijos en el sistema público. Para mejorar el empleo, reducir la informalidad y reducir la escasez de trabajadores calificados que ya es evidente en los sectores dinámicos y de alto valor agregado de atracción de inversiones y exportaciones, el país requiere un esfuerzo grande y urgente en materia de talento humano.

d) Reducir el desempleo y la informalidad

Antes de la pandemia ya Costa Rica tenía una situación muy preocupante en su mercado de trabajo, con el 12% de tasa de desempleo por varios años, más alta para mujeres, jóvenes y personas con bajo nivel de logro educativo, y la informalidad estaba en el 46%. Pospandemia la situación del empleo difícilmente podría ser peor: la tasa de desempleo está en el 18% (la segunda más alta de América Latina después de la República Bolivariana de Venezuela), el doble para mujeres que para hombres; el desempleo juvenil en el 43% (el más alto de América Latina); el 25% de los jóvenes ni estudian ni trabajan (204.000). Esto es 10 pp más que antes de la pandemia. La tasa de subempleo está en el 15,4%. El dinamismo bifurcado en el mercado de trabajo, explicado en este trabajo, es uno de los factores que explica la creciente desigualdad de ingresos, la alta incidencia de informalidad y la reducción en la tradicional movilidad social del patrón de desarrollo del país.

Costa Rica no podrá tener un mejor futuro del empleo sin un mejor futuro de la producción y no podrá tener ninguno de estos dos elementos si no resuelve de manera urgente sus retos de talento humano. Por lo tanto, una política de empleo requiere al menos dos grandes pilares: i) una nueva generación de políticas de desarrollo productivo con visión territorial para encender nuevos motores de crecimiento, en particular fuera de la Gran Área Metropolitana, y ii) una revolución educativa y en materia de formación profesional, para mejorar la empleabilidad del recurso humano. Además, para reducir la informalidad, una medida que ya está en el debate público, y que es prioritaria, es bajar varios puntos el costo de las cargas sociales, que actualmente representan el 37% del salario y sustituirlas por impuestos generales. Según la OCDE el peso de las cargas sociales en Costa Rica es más del doble del promedio de América Latina y el Caribe (17%) y está incluso 10 pp por encima de la cifra para la propia OCDE (26%). Ese nivel elevado de cargas sociales desincentiva la contratación formal y promueve informalidad.

f) Superar el deterioro y los rezagos en la infraestructura

Existe un importante déficit de planificación estratégica y de políticas de Estado en materia de infraestructura. Esto ha provocado una ausencia de continuidad en la ejecución de proyectos fundamentales de infraestructura y, sobre todo, un cambio de prioridades cada cuatro años, con los consiguientes atrasos en la ejecución de proyectos y, con frecuencia, aumento en el costo de los proyectos. La apertura del monopolio estatal de telecomunicación en 2008 fue un paso importante, sin embargo, en 2020 solo el 62% de los hogares está conectado a internet, en comparación con el 95% en países desarrollados y, con solo un 14% de conexiones de fibra óptica, el país está lejos de tener un acceso universal a internet de banda ancha.

La matriz eléctrica es altamente dependiente de recursos renovables, pero la matriz energética en general depende casi 70% de derivados del petróleo, a causa del sector transporte. Para avanzar hacia la carbono-neutralidad la problemática del sector transporte y de la movilidad urbana son temas centrales. El país enfrenta tarifas eléctricas relativamente altas y una situación financiera desfavorable del ICE, con pérdidas promedio del 5% de sus ingresos en los últimos 5 años. El alto costo de la electricidad es un problema no resuelto hasta hoy día, que pone al sector productivo en una importante desventaja competitiva. La red

de carreteras del país es una de las más densas del mundo, sin embargo, del total de cerca de 45.000 km, solo el 27% está pavimentada, el 73% es lastre y tierra. Una prioridad a futuro es transformar las vías no pavimentadas en pavimentadas. Otra es el mantenimiento, incluyendo puentes, ya que muchas carreteras y puentes se encuentran en estado de deterioro. La infraestructura portuaria y su gestión presentan serias deficiencias. Existe un gran descontento de parte de los usuarios de los puertos sobre la mala calidad de los servicios, los altos costos y la inadecuada gestión.

g) Eliminar la fragilidad fiscal del Estado desarrollista y de bienestar

El país está inmerso, desde hace una década, en una situación de fragilidad fiscal. El desequilibrio fiscal crónico actual fue provocado por el crecimiento del gasto público, asociado en particular con un aumento significativo en remuneraciones. En vez de controlar este crecimiento exuberante a tiempo, y de financiar un crecimiento razonable adecuadamente con recursos tributarios, se recurrió a un aumento del endeudamiento externo e interno. Con esta estrategia el país sumó otro disparador de gasto, el servicio de la deuda, al disparador de las remuneraciones en el empleo público.

Hasta 2018 el país se encontraba en una trayectoria de insostenibilidad fiscal y, aunque la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas aprobada ese año y su regla fiscal hicieron una corrección de rumbo necesaria, el país tiene todavía bastante camino por recorrer para tener políticas públicas sanas y sostenibles. En ausencia de una solución real a las finanzas del Estado, el país continúa sumido en una trampa de fragilidad fiscal y de endeudamiento que amenaza la estabilidad económica y financiera, y que limita el campo de maniobra para que el Estado pueda jugar de manera efectiva su papel en el desarrollo económico y social del país, como ha sido característico en el pacto social costarricense.

Costa Rica está frente a la imperativa necesidad de seguir forjando un pacto fiscal sostenible y equitativo y de hacer reformas profundas en el Estado, no con el objetivo, como temen algunos, de destruir el estado social de derecho, sino para poder sostenerlo y adaptarlo a las necesidades de la nueva etapa del desarrollo nacional, para darle mayor eficiencia y calidad a los servicios públicos, para transparentarlo y limpiarlo de instancias de corrupción y, un objetivo fundamental, para recuperar la deteriorada confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en la democracia.

h) Detener el deterioro de las instituciones públicas, mejorar la efectividad del Estado y recuperar la confianza ciudadana

Otra fuente de tensiones en el pacto social costarricense es una trampa de capacidades institucionales deterioradas. La administración del sector público no se ha modernizado paralelamente con la economía, el estado costarricense ha creado una maraña regulatoria que es altamente costosa y agobia a diversos sectores, se ha avanzado muy poco en materia de gobierno digital y hay grandes ineficiencias en la prestación de servicios públicos. Los medios de comunicación están llenos semanalmente de casos de ineficiencia en las compras de múltiples instituciones públicas; de proyectos de inversión que salen mucho más caros, con frecuencia por múltiplos de 3 y 4, de lo originalmente presupuestado (represas hidroeléctricas del ICE); de paralizaciones operativas provocadas por falta de coordinación entre diversas entidades del estado; de precios de servicios públicos excesivamente caros y justificados no por criterios de eficiencia sino de cobertura de costos (electricidad, agua); y crecientemente de casos de corrupción que van desde compras relativamente pequeñas, hasta esquemas sistemáticos y masivos de favoritismo y robo en la contratación de obra pública, por ejemplo.

El deterioro en el sistema educativo ya fue abundantemente comentado. De manera similar, ha habido un deterioro en materia de salud. Los gastos totales en salud han aumentado significativamente y son más altos que el gasto público promedio en salud de la OCDE. Sin embargo, esto no ha ido acompañado de una mejora en la prestación de servicios ni en el aumento de la productividad. Los tiempos de espera para la atención de pacientes ha ido en aumento. La organización del sistema no está bien preparada para el número creciente de pacientes con enfermedades crónicas que viene en aumento por el envejecimiento de la población. Los sistemas de gestión de información no se han modernizado de manera adecuada. Las clases medias y altas han estado utilizando crecientemente servicios de medicina privada, a pesar de que siguen contribuyendo a los costos de la CCSS (Oviedo y otros, 2016).

También hay una situación de gran fragmentación, atomización, falta de coordinación, captura por grupos específicos y deterioro en las instituciones encargadas de diversas políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, con 28 instituciones, el sector agrícola es un ejemplo de la fragmentación de las instituciones que dificulta la coordinación y la eficacia de las políticas, la toma de decisiones y la calidad de los servicios para los productores.

El avance hacia el gobierno digital ha dado algunos pero tímidos pasos. La mayoría de las instituciones públicas tiene su propio departamento de IT, con paradigmas rezagados de tecnologías de la información y las comunicaciones, con poco uso de la computación en la nube y sin agregación de compras vía acuerdos marco para la compra de tecnologías. Los procesos de registro de empresas y de tramitología siguen siendo largos y tediosos y, con la excepción de la ventanilla única de exportaciones, el avance hacia ventanillas eficientes para las inversiones, el registro de empresas y el pago de impuestos se encuentra rezagado.

A la luz de lo anterior, no sorprende el deterioro en las percepciones sobre la eficacia de las instituciones y funcionarios públicos. Según el Latinobarómetro (2011), Costa Rica fue calificada por los ciudadanos con 5,5 sobre 10 en cuanto a eficiencia del gobierno, y con 5 sobre 10 en cuanto a eficiencia de los funcionarios públicos, con percepciones peores entre las personas de los deciles más bajos.

i) Mejorar la gobernabilidad

Desde la década de 1990 Costa Rica se ha caracterizado de manera creciente por una gran complejidad en materia de gobernabilidad para llegar a acuerdos y hacer reformas en diversos campos. Esta complejidad se ve exacerbada por una clase media disconforme y a la defensiva, y en particular en el caso de los empleados públicos con frecuencia a la ofensiva, ante la percepción de riesgos de pérdida de ingresos o niveles de pensiones y otros beneficios, a causa de las medidas asociadas con los esfuerzos por controlar el crecimiento insostenible de los gastos del Estado.

Según los indicadores mundiales de gobernabilidad, Costa Rica tiene mejores indicadores que el resto de América Latina y el Caribe, pero se encuentra detrás de los países OCDE (calidad normativa, eficiencia del gobierno, estado de derecho, control de corrupción, voz y rendimient de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo). En calidad normativa y efectividad del gobierno es donde el país está más rezagado con respecto a la OCDE. El paso del bipartidismo tradicional al multipartidismo actual es uno de los elementos que ha hecho mucho más compleja la toma de decisiones, tanto en la asamblea legislativa como en las negociaciones con el ejecutivo y los muy diversos y fuertes grupos de interés. Una lección clara de la experiencia internacional es que la política construye o destruye la economía. En Costa Rica la política, hasta ahora, ha servido más para lo primero, pero hay signos de que la gobernabilidad se ha vuelto más compleja y difícil. El proceso político podría ser mucho más eficiente para la toma de decisiones que lo que es.

En síntesis, en los últimos 70 años Costa Rica ha hecho grandes avances en su patrón de desarrollo y transformación estructural, tanto en lo económico como en lo social y en un marco de estabilidad y gobernanza democrática. Sin embargo, aun si no hubiera habido pandemia, el país enfrentaba al menos los ocho importantes desafíos que se han resumido en esta sección. Todas estas debilidades constituyen fracturas o trampas que amenazan el pacto y la paz sociales típicos del estilo de desarrollo costarricense en sus mejores tiempos, que son temas urgentes que el país debe abordar de cara al futuro. Todas están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. Además, debe recordarse que el mundo está en medio de la revolución tecnológica más acelerada y multidimensional que ha tenido la humanidad, que presenta impactos disruptivos, pero también la oportunidad de hacer políticas y esfuerzos innovadores e igualmente disruptivos para bien.

Durante la pospandemia las realidades subyacentes se han agravado y plantean una situación que, en algunas áreas como la educación, la fragilidad fiscal y la salud, no es exagerado caracterizar como de emergencia. Estas circunstancias excepcionales requieren soluciones urgentes y rápidas, no solo para que Costa Rica acelere su tasa de crecimiento y continúe con un patrón de crecimiento y desarrollo inclusivo, dinámico y sostenible, sino para evitar fracturas en su pacto social y mayor deterioro de la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en el sistema democrático.

Bibliografía

- Abarca, A. y S. Ramírez (2016), *Estudio del crecimiento económico Costarricense, 1960-2014*, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, noviembre.
- Agosín, M., R. Machado y P. Nazal (eds.) (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos: políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alvarez, M., K. Fernández-Stark y N. Mulder (eds.) (2020), *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Konrad Adenauer Stiftung.
- Balassa, B. (1977) *Policy Reform in Developing Countries*, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Banco Mundial (2021), *Indicadores del desarrollo mundial*.
- Barahona, M. (1999), "El desarrollo social", *Costa Rica contemporánea: raíces del estado nación*, J. R. Quesada Camacho y otros, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Barahona Montero M. A, L. Guendel y C. Castro (2005), *Política social y reforma social "a la tica": un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica*, Ginebra, Suiza, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) [en línea] [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/0B719FD9007FF9E3C1257088002DF9E6/\\$file/barahona\(small\).pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/0B719FD9007FF9E3C1257088002DF9E6/$file/barahona(small).pdf).
- Beverinotti, J. y otros (2014), Diagnóstico de crecimiento para Costa Rica, *Nota técnica*, IDB-TN-672, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Botey, A. M. (2019), *Los orígenes del Estado de bienestar en Costa Rica: salud y protección social (1850-1940)*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica (para de la Colección Historia de CR, Centro de Investigaciones Históricas de América Central).
- Botey, A. M. y R. Cisneros (1984), *La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica.
- Botey, A. M. y V. de la Cruz (1989), *Historia general de Costa Rica*, vol. IV, San José, Costa Rica, Euroamericana de Ediciones Costa Rica, S.A.
- Brenes, L. (1990), *La nacionalización bancaria en Costa Rica: un juicio histórico*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Reino Unido.

- CCSS (Caja Costarricense del Seguro Social) (2013), *Inventario de áreas de salud, sectores, EBAIS, sedes de área, sede de EBAIS y puestos de visita periódica en el ámbito nacional al 31 de diciembre del 2012*, Gerencia Médica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica* (LC/L.3804), Santiago de Chile.
- Cerdas, R. (1978), "Costa Rica: problemas actuales de una revolución democrática", *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas*, C. Zelaya (ed.), San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Céspedes, V. H. y R. Jiménez (1995), *La pobreza en Costa Rica: concepto, medición y evolución*, Academia de Centroamérica/Estudios 11.
- _____(1994), *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*, Academia de Centroamérica/Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- _____(1988), *Evolución de la pobreza en Costa Rica: concepto, medición, evolución*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- CFIA (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica) (2021), *Proyecto Pensar en Costa Rica 2022: una propuesta integral de planificación estratégica de la infraestructura nacional*, San José.
- CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo) (1989), *Programa de reconversión industrial*, San José, Costa Rica.
- Cornick, J. y J. D. Lara (2017), "El sector energía y la competitividad de la industria costarricense", *Propuestas para la competitividad del sector industrial: una contribución a la estrategia de desarrollo productivo de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Cámara de Industrias de Costa Rica.
- Delgado, F. (2004), "Don Eduardo Lizano y la reforma financiera en Costa Rica", cap. 13, *Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait*, G. López y R. Herrera, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- Delgado, F. y M. Loría (eds.) (2004), *Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- Easterly, W. (2001), "The Lost decades: developing countries' stagnation in spite of Policy Reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, 6.
- Edelman, M. (1999), *Peasants against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*, Stanford, Stanford University Press.
- Evans, S. (1999), *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*, Austin, University of Texas.
- Fernández, A. y R. Jiménez (2018), *La tendencia de largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987-2017*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, Konrad Adenauer Stiftung.
- Fernández, S. y otros (2020), "Recomendaciones para revitalizar la política social selectiva", cap. 6, *Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional*, J. Vargas-Cullell (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- Fields, G. (1980), *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FINTRA (1993), *CODESA: origen y consecuencias 1972-1993*, Tibás, Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, S.A.
- Fox, J. (1998), "Real progress: fifty years of USAID in Costa Rica", *USAID Program and Operations Assessment Report*, vol. 23, Washington, D.C., Center for Development Information and Evaluation, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) [en línea] <https://www.uvm.edu/rsenr/rm230/costarica/Fifty%20years%20of%20USAID%20in%20Costa%20Rica.pdf>.
- García, N. y V. Tokman (1985), *Acumulación, empleo y crisis*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.
- Garnier, L. y L. C. Blanco (2010), *Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso*, San José, Costa Rica, Uruk Editores S.A.
- Garnier, L. y R. Hidalgo (1991), "El Estado necesario y la política de desarrollo", en L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge y J. D. Trejos, *Costa Rica: entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo*, San José, Costa Rica, Editorial Guayacán.

- Gómez, A., S. Zolezzi y F. Monge (2020), "Costa Rica: el éxito basado en la coordinación a largo plazo", cap. V, *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India* (LC/TS.2019/112-P), M. Alvarez, K. Fernández-Stark y N. Mulder (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González-Vega, C. (1984), "Fear of adjusting: the social costs of economic policies in Costa Rica in the 1970s", *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*, D. E. Schultz y D. H. Graham (eds.), Boulder, Westview.
- González-Vega, C. y E. Camacho-Mejía (eds.) (1990), *Políticas económicas en Costa Rica*, tomos I y II, Academia de Centroamérica/Ohio State University.
- González-Vega, C. y V. H. Céspedes (1993), "Costa Rica: the political economy of poverty equity and growth", *The Political Economy of Poverty Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*, S. Rottenberg (ed.), a World Bank comparative study, Washington, D.C. y Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.
- Griffith-Jones, S. y E. Rodríguez (1984), Private international finance and industrialization of LDCs, *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 1.
- Gudmunson, L. (1995), "Lord and peasant in the making of modern Central America", *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*, E. Huber y F. Saffort (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____ (1986), *Costa Rica before coffee: Society and Economy of the Eve of the Export Boom*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Herrera Amighetti, C. (1992), "La apertura gradual de Costa Rica a partir de 1983", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21.
- Honey, M. (1994), *Hostile Acts: US Policy in Costa Rica in the 1980s*, Gainesville, University Press of Florida.
- Ivankovich, G. y J. Martínez (2020), "La productividad en Costa Rica: estudios sobre productividad", *Serie Programa Visión para el Desarrollo*, N° 24, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) (2019), *Índice de cobertura eléctrica*, septiembre.
- Instituto Costarricense de Turismo (2002), "Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012" [en línea] <https://www.turismo.go.cr/en/documents/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/plan-nacional-de-desarrollo-turistico-sostenible-2002-2012.html?limit=10&direction=asc&sort=title>.
- Jiménez, R. (2013), "Las entradas de capital: el caso de Costa Rica", *Análisis*, N° 2, Academia de Centroamérica.
- Larrain, F. (ed.) (2001), *Economic Development in Central America. Vol. 1: Growth and Internationalization*, John Kennedy School of Government, Harvard University.
- Larrain, F., L. F. López-Calva y A. Rodríguez-Clare (2001), "Intel: a case study of foreign direct investment in Central America", *CID Working Paper*, N° 58, F. Larrain (ed.).
- Little, I., T. Scitovsky y M. Scott (1971), *Industry and Trade in some Developing Countries*, Londres y París, Oxford University Press/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Lizano-Fait, E. (2003), *Visión desde el Banco Central 1998-2002*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- _____ (1999), *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica/Estudios 13.
- Lizano-Fait, E. y S. Charpentier (1999), "La renegociación de la deuda pública externa: el caso de Costa Rica visto desde dentro", anexo 3, *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*, E. Lizano-Fait.
- Lehoucq, F. E. (1990), "Explicando los orígenes de los regímenes democráticos: Costa Rica bajo una perspectiva teórica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 16, N°1.
- Lehoucq, F. E. e I. Molina (2002), *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*, Cambridge, Cambridge University Press.
- López, G. y R. Herrera (eds.) (2004), *Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- Mahoney, J. (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- _____ (2000), "Path dependency in historical sociology", *Theory and Society*, vol. 29, N° 4.
- Martínez, J. M. y R. Padilla (2017), "Política industrial y cambio estructural en Costa Rica", *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y M. Castillo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. (2007), "Regímenes de bienestar en América Latina", *Documento de trabajo*, N° 11, Fundación Carolina.
- Martínez Gutiérrez, B. (2016), *Cronología de la educación costarricense*, 1ª ed., San José, Imprenta Nacional [recurso electrónico] www.imprentanacional.go.cr.
- Medaglia-Monge C. y E. Mora-Alvarez (2019), *Balance de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica*, San José, Costa Rica, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).
- MEP (Ministerio de Educación Pública) (2014), *Memoria institucional 2006-2014: la educación subversiva: atreverse a construir el país que queremos*, San José, Costa Rica.
- Molina Jiménez, I. (2002), *Costarricense por dicha: identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante los siglos XIX y XX*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- _____ (1991), *Costa Rica 1800-1850: el legado colonial y la génesis del capitalismo*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Molina Jiménez, I. y S. Palmer (1997), *Costa Rica 1930-1996: historia de una sociedad*, San José, Editorial Porvenir.
- Monge Alfaro, C. (1980), *Historia de Costa Rica*, San José, Trejos Hermanos.
- Monge-González, R. (2020), *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación de Costa Rica como elemento clave para la mejora de la productividad y el crecimiento económico*, San José, Costa Rica, Konrad Adenauer Stiftung/Academia de Centroamérica.
- Monge-González, R. (2018), "Libro blanco para una política de clústeres en Costa Rica", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-1474, Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- _____ (2017), "Ascendiendo en la cadena global de valor: el caso de INTEL Costa Rica", *OIT Informes Técnicos*, N° 8, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe.
- _____ (2016), "Innovation, productivity, and growth in Costa Rica: challenges and opportunities", *Technical Note*, N° IDB-TN-920, Institutions for Development Sector, Competitiveness and Innovation Division, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Monge-González, R., G. Crespi y J. Beverenotti (2020), *Confrontando el reto del crecimiento: productividad e innovación en Costa Rica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mora, D., A. V. Mata y C. F. Portuguez (2012), *Agua para consumo y saneamiento: situación de Costa Rica en el contexto de las Américas 1961-2011*, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Muñoz, J. J. (1996a), *La industria costarricense: retos ante la globalización y la apertura comercial*.
- _____ (1996b), "Elementos para una nueva política industrial en Costa Rica", *Economía y Sociedad*, vol. 1, N° 2, septiembre-diciembre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), *OECD Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2017), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Publishing, Paris.
- Oviedo, A. M. y otros (2015), *El modelo de desarrollo de Costa Rica: de buenos a excelente*, Washington, D.C., Grupo Banco Mundial.
- Oviedo-Guzmán, A. (2017), "Evolución del sector telecomunicaciones en Costa Rica", cap. 2, *Informe hacia la sociedad de la información y el conocimiento* (PROSIC).
- Padilla, R. y R. Orozco (2021), *Valor agregado y empleo inducido por el sector exportador de Costa Rica: nota de política* (LC/MEX/TS.2021/11), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Padilla, R. y J. Alvarado (2014), *Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica, Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible*, N° 12, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

- Paige, J. M. (1997), *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge, Harvard University Press.
- Paus, E. (2017), “Las estrategias de desarrollo industrial en Costa Rica: cuando divergen el cambio estructural y la acumulación de capacidades en el ámbito nacional”, Salazar-Xirinachs y otros.
- PEN (Programa Estado de la Nación) (2021), *Estado de la Educación 2021*, octavo informe, San José, Costa Rica Consejo Nacional de Rectores.
- _____(2019a), *Estado de la Educación 2019*, Séptimo Informe, San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores.
- _____(2019b), *Informe Estado de la Nación 2019*, San José, Servicios Gráficos AC.
- _____(2011), *Estado de la Educación 2011*, tercer informe, San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores.
- _____(2004), *Estado de la Nación 2004*, San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores.
- Pérez-Brignoli, H. (2017), *El laberinto centroamericano: los hilos de la historia*, San José, Universidad de Costa Rica.
- Prebisch, R. (1959), “El mercado común latinoamericano”, *La obra de Prebisch en la CEPAL, serie Lecturas*, N° 46, México, D.F., *El Trimestre Económico*, vol. II, A. Gurrieri (comp.) (1982), Fondo de Cultura Económica.
- Robles, E. (2019), “Crecimiento de la productividad total de los factores en Costa Rica e inestabilidad macroeconómica”, *Serie de documentos de trabajo*, 19-01, San José, Costa Rica Escuela de Economía, Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, E. (1988), *Encrucijada y futuro de Costa Rica*, Heredia, Costa Rica, Centro Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- Rodríguez-Clare, A.; M. Sáenz y A. Trejos (2004), “Análisis del crecimiento económico en Costa Rica”, 1950-2000, *Serie Estudios Económicos*, M. R. Agosín, R. Machado y P. Nazal (eds.).
- Román Vega, I. y R. Rivera Araya (1990), *Tierra con fronteras: treinta años de política de distribución de tierras en Costa Rica*, San José, Centro de Estudios para la Acción Social.
- Rosero-Bixby, L. (1985), “Infant mortality decline in Costa Rica”, *Good Health at Low Cost*, S. B. Halstead, J. A. Walsh y K. S. Warren (eds.), Nueva York, Rockefeller Foundation.
- Rovira Mas, J. (2004), “El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC”, *El TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate*, M. Flórez-Estrada y G. Hernández, San José, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- _____(ed.) (2001), “¿Se debilita el bipartidismo?”, *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- _____(2000), “Comentarios a la reforma económica y los problemas sociales”, *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*, M. de Miranda (ed.), Cali, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Pontificia Universidad Javeriana de Cali.
- Sáenz, J. L., N. Arroyo y A. Montero (2018), *La industria en Costa Rica en el siglo XX. Historia Económica de Costa Rica en el siglo XX*, t. III, San José, Costa Rica, Editorial UCR.
- Salazar-Navarrete, J. M. (1961), *Tierras y colonización de Costa Rica*, tesis de licenciatura en ciencias económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Salazar-Navarrete, J. M., E. Rodríguez y J. M. Salazar-Xirinachs (1977), “Costa Rica: una política agraria innovadora”, ITCO, documento presentado en conferencia sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural organizada por Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin, julio.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2021a), “El sector/clúster de dispositivos médicos de Costa Rica: estudio de caso”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- _____(2021b), “Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- _____(2020), “Recomendaciones para el desarrollo productivo nacional y las regiones”, capítulo 4, *Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional*, J. Vargas-Cullell (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____(1993), “El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, N° 50, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- _____ (1990a), "El Estado y el ajuste en el sector industrial", cap. 20, *Políticas económicas en Costa Rica*, t. II, C. González-Vega y E. Camacho-Mejía, Academia de Centroamérica/Ohio State University.
- _____ (1990b), "Presente y futuro de la integración centroamericana," *Revista de la CEPAL*, N° 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Salazar-Xirinachs, J. M y E. Doryan-Garrón (1990), "La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica", *Pensamiento iberoamericano: estrategias y políticas industriales*, N° 17, enero-junio.
- Salazar-Xirinachs, J. M, I. Nübbler y R. Kozul-Right (2017), *Transformando economías: haciendo que la política industrial funciones para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Madrid, España, Plaza y Valdés Editores.
- Salazar, J. M. (1981), *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*, San José, Editorial Porvenir.
- Sandbrook, R. y otros (2007), *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects*, Cambridge University Press.
- Sasso, R. (2020), "Recomendaciones para superar la desconexión social promovida por la inexistencia de una red universal de internet avanzada", cap. 2, *Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional*, J. Vargas-Cullel (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- Seligson, M. A. (2002), "Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999", *Latin America Research Review*, vol. 37, N° 1.
- _____ (1982), "Agrarian Reform in Costa Rica: the impact of the title security program", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 35, N° 4.
- _____ (1978), "La Reforma Agraria en Costa Rica, 1942-1976: la evolución de un programa", *Estudios Sociales Centroamericanos*, año VII, N° 19, enero-abril.
- Sojo, A. (1998), "Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa", *Revista de la CEPAL*, N° 68, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (1984), *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana.
- Solís, M. A. (1992), *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Stone, S. (1974), *La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*, 2ª ed., San José, Editorial Universitaria Centroamericana.
- Tardanico, R. y M. Lungo (1995), "Local dimensions of global restructuring. changing labour-market contours in urban Costa Rica", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, N° 2.
- Torres Mora, R. (coord.) (2019), *Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología, información y comunicación (TIC)*, Banco Central de Costa Rica.
- Trejos, J. D. (2016), "Distribución del ingreso, pobreza y política social en Costa Rica", mimeo.
- _____ (2012a), "Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo", *Serie de Divulgación Económica*, N° 16, San José, Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, octubre.
- _____ (2012b), "El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política", *Pobreza, desigualdad de oportunidades de políticas públicas en América Latina*, O. Jacob, Río de Janeiro, Brasil, Konrad Adenauer Stiftung.
- _____ (2004), "La equidad de la inversión social pública en el 2003", documento para el Taller de Validación, cap. 2: *Equidad e integración social*, San José, Costa Rica, Estado de la Nación.
- Trejos-Lalli, E. (2012), "Apertura de las telecomunicaciones: 5 años de avances y desafíos", cap. 2, *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento* (PROSIC), informe 2012.
- Umaña, V (2020), "La Costa y la Rica: la reconquista", *El Financiero* [en línea] <https://www.pressreader.com/costa-rica/el-financiero-costa-rica/20200620/281681142133263>.
- Williams, R. G. (1994), *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

- Wilmore, L. y J. Máttar (1991), "Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, N° 44, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Valverde, J. M (2015), *La educación en Costa Rica: un análisis comparativo de su desarrollo en los años 1950-2014*, Oficina Regional de Internacional de la Educación para América Latina.
- Vargas-Cullell, J. (ed.) (2020), "Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- Vásquez Rodríguez, J. A. (2019), "La política pública de la infraestructura vial nacional de Costa Rica (1998-2014)", tesis de doctorado, Universidad de Costa Rica.
- Vega, M. (1983), *El Estado costarricense del 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial*, San José, Costa Rica, Editorial Hoy.
- Vega-Carballo, J. L. (1982), *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense*, San José, Costa Rica Editorial Porvenir.
- Villasuso, J. M. (2000), Reformas estructurales y política económica en Costa Rica, *Serie Reformas Económicas*, N° 64, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, mayo.
- Zapata, R. y E. Pérez (2001), *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 6, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo VI

Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá en los años 1950-2017

Guillermo Castro¹
Julio Rosado²

Prefacio

La historia no es teleológica, [pues] el desarrollo histórico no va a ninguna parte, sino que, al contrario, procede de algún sitio.
Chris Wickham (1997)

En este texto se examina el desarrollo de la economía de Panamá entre 1950 y 2017, asumiendo esas siete décadas como un período de mediana duración en el marco de otro, mucho más amplio, que corresponde a la formación de la sociedad panameña a partir de mediados del siglo XVI. Este examen busca vincular entre sí los rasgos de continuidad y cambio entre tales duraciones dentro de un mismo proceso, que a partir de 1990 ingresa a una transición hacia una nueva fase de su desarrollo histórico. Ese proceso es el de la formación y maduración de las formas de organización de un mismo conjunto de actividades —en este caso, la provisión de servicios para el tránsito interoceánico de bienes, capitales y personas—, en lo que va del acarreo por mulas y esclavos entre los siglos XVI y XIX, a la construcción de un ferrocarril transístmico entre 1850 y 1855, y la de un canal interoceánico entre 1906 y 1914. Estas transformaciones tuvieron lugar dentro de una formación económico-social que en este

¹ Doctorado en estudios latinoamericanos y maestría en estudios latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Licenciatura en lengua y literatura hispanoamericana y cubana por la Universidad de Oriente, en Santiago de Cuba. Su tesis doctoral se enfocó en construir un marco de referencia para el estudio de la historia ambiental en América Latina. Como asesor de la Ministra de Salud de Panamá (1994-1999) organizó y puso en funcionamiento el Gabinete Social de la República de Panamá; cumplió la misma tarea con el Laboratorio Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Desde 2000 es asesor del Presidente Ejecutivo de la Fundación Ciudad del Saber, organismo privado sin fines de lucro que ha transformado una antigua base militar en un polo de desarrollo científico, académico, cultural y empresarial, que promueve la innovación tecnológica para el cambio social. De 2004 a 2008 presidió la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia Ambiental, la cual ayudó a crear.

² Se especializa en la agenda de desarrollo. Licenciatura en ciencia política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestría en pobreza y desarrollo por el Institute of Development Studies-Universidad de Sussex, y en políticas públicas comparadas por FLACSO-México. Doctorado por la Universidad Iberoamericana, realizó diplomados en econometría y estadística aplicada. Cuenta con experiencia en las carteras de educación y desarrollo social del Gobierno mexicano y ha participado en iniciativas con el Sistema de las Naciones Unidas, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha colaborado como investigador y consultor de la Universidad de Harvard, la Fundación Mexicana para la Salud, el Instituto de Estudios Avanzados para las Américas de la Universidad de Miami y para mecanismos mexicanos para el avance de las mujeres y la igualdad. Ha sido Oficial de Asuntos Sociales y de Asuntos Económicos en las sedes subregionales de la CEPAL para México y el Caribe.

estudio se ha denominado “transitista”³, establecida en Panamá a partir de la conquista europea. Esa formación, y la modalidad de desarrollo que la caracteriza, está definida por cinco rasgos fundamentales:

- i) la concentración del tránsito interoceánico por una sola ruta;
- ii) el control estatal del tránsito así concentrado;
- iii) la concentración de los beneficios generados por los servicios al tránsito en manos de los sectores sociales que controlan al Estado;
- iv) la subordinación del conjunto del territorio y la vida económica del istmo a las necesidades del tránsito así organizado, y
- v) una contradicción general entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado.

Introducción

La asignación de recursos en cualquier economía es establecida a partir de prioridades que resultan de la interacción de múltiples factores de orden social, político, financiero y ambiental que en nuestro tiempo operan a escala glocal⁴. A eso cabe agregar, en lo que corresponde al Estado, la necesidad de crear las circunstancias necesarias para que dicha actividad disponga de las condiciones de producción —sociales, territoriales y naturales— que le permitan operar de manera eficiente y competitiva.

Por otra parte, en casos como el de nuestra América, en la que el moderno proceso de desarrollo surge de una interrupción violenta de procesos, estructuras y formas de organización territorial previamente existentes, ese vínculo entre los tiempos del espacio y las estructuras que organizan el proceso de desarrollo puede ser especialmente complejo. En ese sentido, este capítulo atiende al devenir de la economía panameña entre 1950 y 2017 para indagar en la causa de las contradicciones acumuladas en su desarrollo —detonadas en su conjunto por el impacto de la pandemia de COVID-19—, y examinar sus perspectivas de evolución futura.

Con ese propósito, se analizan los patrones de desarrollo económico en Panamá en los años mencionados, enfatizando los factores condicionantes del crecimiento del producto interno bruto (PIB), de la inversión y de la productividad sobre la estructura socioeconómica

³ En el sentido en que Carlos Marx (1857, pág. 14) señalara que “en todas las formas de sociedad existe una determinada producción que asigna a todas las otras su correspondiente rango [e] influencia, y cuyas relaciones por lo tanto asignan a todas las otras el rango y la influencia. Es una iluminación general en la que se bañan todos los colores y [que] modifica las particularidades de estos. Es como un éter particular que determina el peso específico de todas las formas de existencia que allí toman relieve”.

⁴ La expresión glocal busca expresar la intensificación de las relaciones de interdependencia económica, política y cultural que caracteriza el proceso general de globalización a escala de sociedades particulares. Por globalización se entiende aquí, a su vez, el proceso de transición desde un mercado mundial organizado a partir de la agregación de mercados nacionales, a otro de complejidad distinta, mucho más articulado, cuya definición histórica aún está en curso. De acuerdo con la Fundéu BBVA (véase [en línea] <https://www.fundeu.es/recomendacion/glocal-termino-valido/>), se trata de un acrónimo bien formado a partir de global y local, que se emplea con frecuencia en el ámbito económico, pero también en otros como el de la cultura. Para el diccionario de Oxford, el anglicismo glocal se define como aquello “que hace referencia a factores tanto globales como locales o reúne características de ambas realidades”. También es adecuado el sustantivo derivado glocalización. Roland Robertson (1938), referente mayor en la formación y difusión del término, “es un sociólogo y teórico de la globalización. Es conferencista en la Universidad de Aberdeen en Escocia, Reino Unido”. Sus teorías “se han centrado significativamente en una aproximación social fenomenológica y psico-social diferente a la de los teóricos orientados más a lo material como Immanuel Wallerstein o Fredric Jameson. Para Robertson, el aspecto más interesante de la era moderna (o posmoderna) es la manera en la que se ha desarrollado una conciencia global. Véase [en línea] https://es.wikipedia.org/wiki/Roland_Robertson.

del país, con el fin de identificar los ritmos, cambios estructurales y particularidades del desarrollo económico panameño a partir de la tradición económica histórico-estructural de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esas particularidades incluyen, en primer término, que a partir de la construcción del Canal de Panamá entre 1906 y 1914, el crecimiento económico del país ha estado asociado a una modalidad de desarrollo vinculada a la presencia del enclave económico⁵ constituido en torno a la vía interoceánica y sus ciudades terminales de Panamá y Colón como transitista. En general, los rasgos o aspectos básicos del crecimiento de la economía panameña son los siguientes:

- El ya mencionado aspecto transitista, como modalidad de organización de la oferta de servicios que ofrece al tránsito interoceánico desde mediados del siglo XVI (Porras, 1953; Castillero, 1973) hasta nuestros días.
- Su extraordinaria dependencia con respecto a los cambios del tránsito canalero y, por tanto, al comercio internacional en general, que permiten considerar el modelo económico vigente en el país como un patrón particular de crecimiento orientado hacia el exterior (*export-led growth*).

A lo largo del período 1950-2017, este modelo exportador panameño tuvo otra particularidad que lo diferencia de otros países latinoamericanos. Las exportaciones ancladas en la actividad canalera constituyeron los móviles básicos de la evolución económica —incluso durante la década de 1970, cuando muchos países aplicaron un modelo de desarrollo híbrido de industrialización sustitutiva y diversificación exportadora—, lo que asemeja a Panamá al caso de la República Bolivariana de Venezuela analizado por Celso Furtado (1958).

En efecto, Panamá, al igual que la República Bolivariana de Venezuela (el primero por el Canal y la segunda por el petróleo), fue una economía muy abierta al comercio internacional, en la que el gran volumen de dólares aportados por el Canal operó como un obstáculo a la diversificación productiva y exportadora. El hecho de que se trate de un país con un mercado interno reducido que se incorporó al mercado común centroamericano en diciembre de 1991 reforzó la vocación de baja diversificación en la producción de bienes agrícolas e industriales. Es un caso de enfermedad holandesa en el que se desincentiva la diversificación productiva y exportadora en los bienes transables⁶.

Así, el panameño ha sido un modelo de desarrollo que ha reforzado continuamente una enorme heterogeneidad estructural socioeconómica, a partir de la combinación de una acelerada introducción de la modernidad económica en ciertos sectores con una permanente reproducción del atraso y las desigualdades sociales en otros. Con ello, si bien entre 1950 y 2017 el PIB de Panamá (a precios reales en Balboas) aumentó nueve veces, subsisten un amplio subempleo y niveles de pobreza y desigualdad que contrastan con lo alcanzado en materia económica. Por último, la historia del desarrollo panameño en las últimas siete décadas ha estado asociada al uso no sostenible de los recursos naturales y al deterioro del medio ambiente. Este aspecto, retomado en el segmento final de este capítulo, constituye un elemento imprescindible a

⁵ Un enclave económico es aquella unidad productiva, de alto nivel de productividad, que intenta maximizar los beneficios, pero que tiene escasos vínculos con el resto de las actividades productivas del país. El grado de participación del país o del Gobierno en esos beneficios depende del control gubernamental sobre ese enclave (Gorostiaga, 1974).

⁶ Para Gabriel Páez (2020), la enfermedad holandesa es “un fenómeno económico que se refiere a los efectos nocivos del aumento repentino en los ingresos de un país [que] puede ocurrir con el desarrollo de cualquier actividad que genere un aumento importante de los ingresos en divisas” (pág. X). En el caso de los Países Bajos, tras el descubrimiento y explotación de grandes reservas de gas natural en el Mar del Norte en la década de 1960, por ejemplo, el incremento en el ingreso de divisas contribuyó al encarecimiento de la moneda local en relación con las divisas, lo que a su vez encareció las exportaciones no relacionadas con la venta de gas; propició la pérdida de competitividad de la industria local debido al aumento, en términos reales, de sus costos de producción; aumentó los precios de las importaciones y generó mayores niveles de desempleo, debido a que la producción local podría desplazarse a otros países donde los costos de fabricación son menores.

considerar para el desarrollo futuro de Panamá debido a que incluye el riesgo de amenazar, incluso, el abastecimiento de agua para el funcionamiento del Canal ampliado.

La periodización adoptada para los propósitos del presente estudio descansa en los cambios observados en los patrones de desarrollo, en particular la triada PIB-inversión-productividad antes mencionada. El análisis se centra aquí en tres períodos. El primero, 1950-1982, se identifica como “Crecimiento con fluctuaciones y desigualdad social bajo control del Canal por los Estados Unidos”. El período 1983-1989 se denomina “Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño”. El último período, 1990-2017, se asocia con el “Crecimiento poco inclusivo en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el Estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)” (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
Panamá: periodización de las fases de desarrollo sobre la base de la variación del trinomio
PIB-inversión-productividad laboral
(En porcentajes)

Período	Tasa de crecimiento anual del PIB real ^a	Tasa de crecimiento anual real de la inversión fija bruta (IFB)	Productividad laboral (PIB a precios constantes entre el personal ocupado)	IFB/PIB precios constantes
I. 1950-1982 Crecimiento con fluctuaciones y desigualdad social bajo control del Canal por los Estados Unidos	5,9 ^b	6,4 ^b	3,6 ^b	25,4 ^b
II. 1983-1989 Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño	-1,0	-14,3	-3,8	15,3
III. 1990-2017 Crecimiento poco inclusivo en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)	6,0	15,9	2,22	26,80

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo Monetario Internacional (FMI), Universidad de Groningen, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

^a Precios de mercado (millones de balboas, a precios constantes de 1960, 1970, 1982, 1996 y 2007).

^b Comprende el intervalo de años 1971-1982.

Para identificar y resaltar la influencia del Canal en el desarrollo económico de Panamá y en la configuración de sus estructuras económicas en los años de estudio del presente documento, se indagó en las relaciones de las variaciones de la evolución económica (tasa de crecimiento anual promedio del PIB), el comercio mundial (exportaciones e hitos históricos con afectaciones en el comercio) y los cambios en el tránsito del Canal (CP/SUAB⁷ y las

⁷ El CP/SUAB o Índice de medición del tonelaje neto del Sistema Universal de Arqueo de Buques del Canal de Panamá (1 CP/SUAB = 100 pies cúbicos) es el índice que mejor muestra el aumento en el tránsito de carga del Canal. A lo largo de los años, el tamaño de los buques y de la carga/buques ha crecido. Como resultado, el tránsito de carga por el Canal ha crecido más rápidamente que el tránsito de buques. Por consiguiente, el CP-SUAB es una mejor medida para relacionar la actividad de la Zona Libre de Colón con el uso del Canal (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b).

toneladas transitadas por el Canal). En el cuadro VI.2 se muestra la evolución de las variables seleccionadas en los tres períodos (*circa*) de referencia de este capítulo. De igual forma, en el cuadro VI.3 se muestran las correlaciones entre las mencionadas variables, y son la base de las deliberaciones e hipótesis que se plantean en la segunda sección de este capítulo sobre las relaciones entre la evolución económica, el comercio y el tránsito canalero.

Cuadro VI.2
Panamá: PIB, toneladas de tránsito por el Canal, CP/SUAB y comercio mundial

Período	Tasa de crecimiento anual promedio del PIB real de Panamá (en porcentajes)	Toneladas de tránsito Canal		CP/SUAB		Tasa de crecimiento anual promedio del valor de las exportaciones totales mundiales (en porcentajes)
		Promedio	Tasa de variación promedio (en porcentajes)	Promedio	Tasa de variación promedio	
1971-1982	5,9	134 906 323,3	4,59	150 075	4,98%	16,88
1983-1989	-1,0	145 903 492	-2,44	179	-0,950	7,55
1990-2017	6,0	221 503 417	2,11	266	2,925	6,96

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad de Groningen, Organización Mundial del Comercio (OMC), INTRACORP y Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad de Panamá.

Cuadro VI.3
Panamá: correlaciones del PIB y el comercio mundial (exportaciones) con las toneladas de tránsito y el CP/SUAB, años seleccionados

Años	PIB Panamá/toneladas de tránsito	PIB Panamá/CP-SUAB	Exportaciones totales mundiales/toneladas de tránsito	Exportaciones totales mundiales/CP-SUAB
1971-1982	0,951	0,98	0,94	0,95
1983-1989	-0,71	-0,17	0,83	0,83
1990-2016	0,36	0,93	0,51	0,97
1971-2017	0,66	0,94	0,75	0,95

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad de Groningen, Organización Mundial del Comercio (OMC), INTRACORP y Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad de Panamá.

La segmentación por años de las etapas de desarrollo aplicada para los propósitos del capítulo se ve apoyada por la disminución entre 1983 y 1989 (el segundo de los períodos indicados) en las tasas de cambio del tránsito por el canal, el PIB panameño y el comercio mundial, y en las correlaciones de las variables de referencia (véanse los cuadros VI.2 y VI.3). Al respecto, en 1983-1995 hubo un quiebre en la serie de las toneladas de tránsito debido a la competencia de los oleoductos (o disminución del tránsito del petróleo proveniente de Alaska) y a la inadecuación del Canal al nuevo transporte naval por contenedores.

El acelerado incremento en la actividad económica panameña permitió una tasa media de crecimiento del PIB per cápita en el período 1961-2017 del 3,0%. Esta evolución, sin embargo, fue desfavorable en lo social en términos de igualdad y, si bien hubo una mejora en la incidencia de la pobreza, esta quedó por debajo de lo posible dado el crecimiento económico observado (véase el cuadro VI.4). A esto se añade que la modalidad imperante de desarrollo ha provocado un crecimiento excluyente al impulsar políticas públicas con mayor cobertura y

calidad en las áreas urbanas de la región interoceánica, generando desigualdades exacerbadas por territorio, etnia y género (Cecchini, Holz y Rodríguez Mojica, 2020; OCDE, 2017).

Cuadro VI.4
Panamá: PIB per cápita e indicadores de desigualdad y pobreza, años seleccionados

	1961-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2017
Tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita	3,40	-0,20	3,60	4,29
Índice de Gini al final de cada subperíodo	48,7	58,9	56,5	49,9
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza de 3,20 dólares al día (2011 PPC) al final de cada subperíodo	20,9	34,4	21,2	6,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Mundial, World Development Indicators [en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on#>.

Por ejemplo, con datos de 2018, Cecchini, Holz y Rodríguez Mojica (2020), señalan que la tasa de pobreza es de unos 23 puntos porcentuales mayor en las zonas rurales con respecto a las urbanas; la tasa de pobreza de los menores de 15 años es más del doble que la de las personas entre 35 y 44 años; la pobreza es 8 puntos porcentuales mayor para las poblaciones indígenas con respecto a la población no indígena ni afrodescendiente, y que las mujeres entre 25 y 34 años tienen una tasa de pobreza 5 puntos porcentuales mayor que la de los hombres de la misma edad. De igual forma, las comarcas indígenas tienen niveles salariales más bajos que las provincias y en ellas se registran niveles de pobreza muy superiores al promedio nacional. La disparidad territorial se refleja aún más en lo urbano y lo rural. En 2017, el 9,3% de la población del área urbana vivía en condiciones de pobreza multidimensional, mientras que en el área rural el porcentaje era del 39,8%. Considerando la pobreza monetaria, los porcentajes fueron del 2,1% y 20,5% en áreas urbanas y rurales, respectivamente (Cecchini, Holz y Rodríguez Mojica, 2020).

Hay una correspondencia entre los tres momentos distintos (pero articulados) del proceso sometido a estudio. El primero de ellos (1950-1982) correspondió al agotamiento del régimen de protectorado militar extranjero que monopolizó desde 1903 la actividad de tránsito interoceánico y controló lo fundamental de sus beneficios. En ese agotamiento desempeñó un papel importante la formación y creciente hegemonía de un Estado nacional desarrollista que logró un crecimiento económico rápido, aunque no sin fluctuaciones, beneficiado por una fuerte expansión en el tránsito canalero, un mayor acceso al mercado de la Zona del Canal en las décadas de 1950 y 1960, y políticas de inversión en infraestructuras y servicios públicos que contribuyeron a la ampliación del mercado interno.

Esto inauguró una brecha creciente entre el Estado nacional que buscaba modernizar al país y la situación de protectorado que obstaculizaba ese objetivo. Esa contradicción vinculó de manera cada vez más estrecha la lucha política de Panamá por la soberanía sobre todo su territorio con el interés de asumir el control del Canal en lo económico. Como se verá más adelante, esto dio paso a un proceso negociador emprendido desde una perspectiva desarrollista, que culminó con la firma y ejecución del Tratado Torrijos-Carter de 1977, cuya ejecución finalizó en 1999.

En este plano, el segundo período (1983-1989) comprende la recesión y crisis de la década de 1980, agravada por conflictos políticos en torno al carácter y el papel del Estado panameño en la transición hacia la incorporación del Canal a la economía interna y el ejercicio

de la soberanía política en el istmo. En ese marco, el desempeño económico estuvo asociado a dificultades en la capacidad de oferta de tránsito por el Canal, en especial por la inadecuación a los nuevos barcos de contenedores y petroleros de gran porte, y por las sanciones económicas asociadas a los conflictos políticos antes mencionados, que culminaron con la invasión norteamericana de 1989.

En la última fase (1990-2017) se presentó un nuevo ciclo de rápido crecimiento económico con fluctuaciones y persistente desigualdad social, semejante a la del período 1950-1982. Esta fase corresponde al decenio previo y a los dos decenios siguientes a la transferencia del Canal al estado panameño por parte de los Estados Unidos en diciembre de 1999, según lo pactado en el Tratado Torrijos-Carter de 1977. A partir de allí, la infraestructura y parte de los ingresos generados por la operación del Canal de Panamá fueron puestos a disposición del estado panameño. Esto inauguró una fase de intensa inversión modernizadora en el Canal y en otras actividades, lo que impulsó la economía panameña. Esta se vio estimulada, además, por una recuperación gradual en el tránsito canalero como resultado de las inversiones, tal como se puede apreciar en el cuadro VI.5, que ilustra los cambios en la estructura productiva panameña a través del PIB en los años de interés de este capítulo.

Cuadro VI.5
Panamá: composición sectorial del PIB, precios corrientes, años seleccionados
(En porcentajes)

	1950	1982	1990	2017
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	28,7	7,9	9,6	2,3
2. Explotación de minas y canteras	0,2	0,1	0,1	1,8
3. Industrias manufactureras	9,1	9,1	9,7	5,2
4. Construcción	4,1	6,5	1,2	16,7
5. Subtotal Industrial (2+3+4)	13,4	15,7	10,9	23,8
6. Subtotal bienes (1+5)	42,1	23,6	20,5	26,1
7. Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1,2	2,9	4,9	3,9
8. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,9	14,1	13,7	13,3
9. Subtotal servicios básicos (7+8)	5,1	17,0	18,5	17,3
10. Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	13,5	18,4	19,0	20,2
11. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	10,7	26,8	22,2	20,9
12. Propiedad de vivienda	9,0	9,6	14,8	13,6
13. Servicios comunales, sociales y personales	28,6	16,8	19,9	11,1
14. Servicios gubernamentales	2,6	11,2	13,3	6,8
15. Subtotal otros servicios (10+11+13)	52,8	61,9	61,1	52,3
16. Subtotal servicios (9+15)	57,9	79,0	79,6	69,5
17. Ajuste por servicios bancarios		4,9	3,2	
18. Derechos de importación		2,4	3,0	4,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se observa una gran diferencia entre la constante disminución de los sectores agrícola/ganadero y servicios comunales, sociales y comuneros en la composición del PIB, frente a los incrementos en los sectores transporte, almacenamiento y comunicaciones; comercio; establecimientos financieros y de construcción. Este último, tras una caída durante el período de recesión y crisis en la década de 1980, registró crecimientos notables durante el tercer período para constituirse en uno de los cuatro sectores con mayor peso en la composición del PIB, pasando de un 1,2% en 1990 a un 16,7% en 2017.

La composición sectorial de la población ocupada refleja las tendencias anteriores. Considerando los tres grandes grupos de la composición del PIB, en el cuadro VI.6 se indican los decrementos continuos del porcentaje de la población ocupada en el sector agricultura en todos los períodos, en contraste con lo acontecido con el sector servicios. Las razones esgrimidas en el párrafo anterior aplican para explicar los patrones y cambios en la población ocupada durante los años de análisis.

Cuadro VI.6
Panamá: composición sectorial de la población ocupada, años seleccionados
(En porcentajes)

Período	Año	Agricultura	Industria	Servicios
I. 1950-1982. Crecimiento con fluctuaciones bajo control del Canal por los Estados Unidos	1969	40	16	45
	1982	29	17	54
II. 1983-1989. Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño	1989	29	13	58
III. 1990-2017. Crecimiento con rigidez distributiva en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)	2017	15	17	68

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La productividad laboral total, por su parte, aumentó a través de los períodos definidos, aunque el incremento ha sido relativamente bajo (véase el cuadro VI.7), en contraste con las altas tasas de crecimiento del PIB y de la inversión. Las transformaciones en la productividad y composición sectorial del PIB se vieron acentuadas por los cambios ocurridos durante el período en el número y la distribución de la población del país. Así, tras contar con poco más de 300.000 habitantes en 1911, el país llegó a tener 4,27 millones en 2020. Por su parte, el corredor interoceánico Panamá-Colón pasó de acoger el 27,9% de la población en aquel año, al 59,9% en este último, como puede observarse en el cuadro VI.8.

Cuadro VI.7
Panamá: tasas medias de crecimiento anual de la productividad laboral por período
(En porcentajes)

Período	Productividad laboral total
1951-1982. Crecimiento con fluctuaciones bajo control del Canal por los Estados Unidos	1,4
1983-1989. Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño	1,7
1990-2010. Crecimiento con rigidez distributiva en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)	2,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La concentración de la población en el entorno de la vía interoceánica no solo se manifestó en desigualdades sectoriales y regionales en el crecimiento de la economía, sino que concentró en torno a la Zona del Canal —pilar fundamental del régimen de protectorado— las expresiones de repudio al enclave por parte de sectores de trabajadores y de la clase media emergente formados a lo largo de la década de 1950 en el marco de la política desarrollista.

Cuadro VI.8
Panamá: población del país y de la Región Panamá-Colón, 1911-2020

Año	País	Panamá Provincias	Colón	Corredor interoceánico	Corredor/país (en porcentajes)
1911	336 742	61 855	32 092	93 947	27,9
1950	805 285	248 335	90 144	338 479	42,0
1980	1 805 287	809 100	133 833	942 933	52,2
1990	2 239 329	1 072 127	168 294	1 240 421	55,4
2000	2 839 177	1 388 357	204 208	1 592 565	56,1
2010	3 643 000	1 713 038	241 928	1 954 966	53,7
2020	4 278 500 (estimado)	2 262 797	298 344	2 561 141	59,9

Fuente: Confeccionado por Guillermo Castro a partir del cuadro "Población de la República, por provincia: censos de 1911 a 2000" [en línea] <https://inec.gob.pa/Archivos/P811.pdf> y la "Tabla 3: población total en la República, según provincia y comarca indígena: censos 1990-2010 y proyección 2020", pág. 14. "Tabla 3. Población total en la República según provincia y comarca: Censos 1990-2010 y proyección 2020", *Distribución Territorial y migración interna en Panamá: Censo 2010*, Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Nota: En 2010 y 2020 se suman los datos de las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

Los cambios en los factores mostrados hasta el momento que, para propósitos de este capítulo, definen la trayectoria del crecimiento del PIB y la inversión productiva, han permitido establecer los criterios para la periodicidad aplicada en este estudio. Además, tales cambios ofrecen una aproximación al objeto de estudio, construido a partir de la formación y las transformaciones en el tiempo de las estructuras que vinculan ese núcleo económico con el devenir histórico de la sociedad en que tal proceso tiene lugar.

Este capítulo incluye, además de esta introducción, varios componentes. La sección A está dedicada a la relevancia del Canal en la configuración de la estructura socioeconómica panameña y a su dependencia del comercio mundial por sus efectos sobre el uso del Canal. A partir de allí, en la sección B se describe y analiza la estructura económica de los años 1950-1982, para dar paso en la C al estudio del período de recesión y crisis. En ese mismo sentido, la sección D está dedicada a los años 1990-2017, que se caracterizan por un crecimiento con rigidez distributiva en el curso del proceso formal de integración del Canal a la economía nacional y en las dos décadas subsecuentes a este hito. Finalmente, en la sección E se presentan algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la experiencia histórica de la modalidad transitista del desarrollo panameño y sus alternativas de evolución en el mediano plazo.

Dados los riesgos y oportunidades que esta modalidad de desarrollo plantea al país en las circunstancias del siglo XXI y que, desde fines de la década de 1990 se han reflejado en un crecimiento económico incierto, la persistencia de la inequidad en la vida social, la creciente disfuncionalidad de la institucionalidad estatal y un deterioro constante del patrimonio natural del país, se plantean distintos escenarios futuros de corto y mediano plazo. Tales escenarios incluyen:

- Que la resistencia al cambio de los grupos dominantes en la organización transitista de la economía termine por generar una crisis general de esa modalidad de desarrollo;
- Que las grandes inversiones realizadas en las últimas décadas en la modernización del Canal generen un período de crecimiento inercial con ajustes puntuales, graduales y dispersos en las estructuras económicas, sociales y políticas del país, y
- Que la propia sociedad panameña genere las condiciones que le permitan avanzar hacia una ampliación territorial de la oferta de servicios al tránsito interoceánico e interamericano, que mejore la inserción del Canal en el mercado interno del país y

permita a la economía de Panamá insertarse de la manera más productiva posible en el proceso de globalización.

Estos elementos serán tratados con mayor detalle en las conclusiones de este estudio.

A. El modelo transitista: la economía del Canal y la evolución económica de Panamá

1. Raíces históricas de la organización transitista de la estructura socioeconómica panameña

La expresión transitismo, como se ha dicho, no se refiere a la actividad de tránsito de bienes, capitales y personas por el istmo de Panamá, sino a una modalidad histórica de organización de esa actividad. Así, desde hace unos 140 siglos, el istmo de Panamá ha facilitado el tránsito de los humanos tanto entre los océanos Pacífico y Atlántico, como entre las Américas del Norte y el Sur. Hasta el siglo XVI, ese tránsito interoceánico ocurrió a través de varios corredores establecidos a lo largo de las cuencas de los principales ríos de la región del Pacífico, que permitían a la población del istmo —estimada en unos 300.000 habitantes para entonces— el acceso a las diversas ecorregiones del territorio y facilitaban además los intercambios entre civilizaciones mesoamericanas y del actual Pacífico colombiano (véase el mapa VI.1). Además, el istmo sirvió de puente terrestre entre América del Norte y América del Sur, en particular a lo largo de su litoral en el océano Pacífico, el llamado Mar del Sur de los españoles.

Mapa VI.1

Panamá prehispánico: principales rutas de tránsito interoceánico



Fuente: Elaboración propia, con apoyo técnico de ESRI/Ciudad del Saber, con datos de R. G. Cooke y L. A. Sánchez, “Panamá prehispánico: tiempo, ecología y geografía política (Una brevisima síntesis)”, Panamá, Smithsonian Tropical Research Institute, 2003 [en línea] <https://www.aahpanama.org/2003/12/panama-prehispanico-tiempo-ecologia-y-geografia-politica-una-brevisima-sintesis/>; R. G. Cooke y otros, “El Panamá prehispánico”, *Nueva historia general de Panamá*, vol. I, t. 1, A. Castellero Calvo (dir.), 2019 y O. F. Linares y A. J. Ranere (eds.), *Adaptive Radiations in Prehistoric Panama*, Cambridge, Massachusetts, Peabody Museum of Archaeology and Ethnology, Harvard University, 1980.

La conquista europea del istmo en la primera mitad del siglo XVI transformó aquella organización territorial. La corona española, en efecto, estableció un monopolio del tránsito interoceánico por un único corredor en el punto más estrecho del istmo, creando una frontera interior que segregó la región atlántica y todo el Darién para impedir el funcionamiento de rutas alternativas. Este corredor interoceánico norte-sur se vio complementado por otro, que corría de este a oeste por la región centro-occidental del pacífico, desde el este de la ciudad de Panamá hasta Nicaragua, para el abastecimiento de alimentos, animales de carga y otros recursos necesarios para la actividad de tránsito así organizada (véase el mapa VI.2).

La nueva organización del territorio contribuyó a crear dos rasgos de larga duración en el desarrollo del país. Por un lado, generó un conjunto de contradicciones entre la organización natural del territorio en cuencas que corren desde la Cordillera Central al Atlántico y el Pacífico, y la organización territorial de la economía local y el Estado, que pasó a estructurarse a partir de un eje este-oeste a lo largo de la vertiente pacífica occidental del istmo, clausurando las antiguas vías de tránsito prehispánicas al litoral atlántico y el puente terrestre entre Panamá y América del Sur⁸. Por otro lado, generó una situación en la que la oferta de servicios de apoyo a las actividades de exportación e importación de los bienes que producen otros supera ampliamente la producción de esos bienes en la economía del país.

Mapa VI.2

Panamá: ordenamiento transitista del territorio del istmo, siglos XVI a XX



Fuente: Elaboración propia, con apoyo técnico de ESRI/Ciudad del Saber.

Notas: ---: Frontera interior, a lo largo de la divisoria de aguas de la cordillera central, y a través de la región oriental del istmo.

---: Corredor interoceánico y agropecuario.

⁸ Al respecto, los arqueólogos Richard Cooke y Luis A. Sánchez observan que “cuando los españoles se asentaron en Panamá, sin embargo, el eje longitudinal [este/oeste] cedió importancia al perpendicular de manera que, hoy en día, la connotación primordial del término “puente” es la de promotor del comercio *marítimo* con metrópolis lejanas... La distribución de la población humana y de los recursos más importantes de subsistencia y comercio era muy diferente antes del año 1502 cuando los únicos seres humanos en el istmo eran los amerindios” (2003, epílogo).

La peculiar organización funcional del istmo a partir del siglo XVI dio lugar a la definición de la sociedad panameña como *transitista* por autores como Porras (1953) y Castellero (1973)⁹. En lo esencial, como se ha visto, esta modalidad histórica de organización del tránsito interoceánico a través del istmo concentra la actividad de tránsito en una sola ruta bajo control estatal (extranjero hasta el siglo XX, nacional desde el XXI); concentra la renta generada por esa actividad en los sectores sociales que controlan el Estado y subordina el conjunto del territorio a esa forma histórica de organización de la principal actividad económica del istmo.

Esto contribuye a una debilidad secular de los sectores industrial y agropecuario de la economía panameña y una extraordinaria concentración de poder económico y político en los sectores comercial, terrateniente y financiero, sobre todo a partir de la década de 1970 (cuando se estableció la legislación que permitió organizar el Centro Financiero Internacional de Panamá). En el plano de las ideas, además, esto se expresa en una visión del tránsito así organizado como el producto de una vocación natural que ha venido a constituir una economía pequeña, abierta, con aranceles bajos y dolarizada desde inicios del siglo XX, que cuenta con “un sector bancario integrado internacionalmente, que facilita el libre flujo de fondos y el financiamiento externo” (Chapman, 2021, pág. 6).

Dicha estructura económica comprende un grupo de sectores modernos, intensivos en capital y tecnología de punta que tiene una productividad mayor y pagan los mejores salarios y una economía tradicional, con menor densidad de capital, tecnología menos avanzada y menores salarios, que ocupa a la mayoría de la fuerza laboral. Así, “la exportación de servicios representa el 88% del total y los sectores de servicios generan más de dos terceras partes del PIB”¹⁰ (Chapman, 2021, pág. 6).

En su forma contemporánea, esta peculiar modalidad de desarrollo tiene sus raíces en la década de 1950, cuando empieza a hacerse evidente el agotamiento de la variante de organización del tránsito impuesta por el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 a partir de la creación de un enclave militar-industrial norteamericano conocido como Zona del Canal y del establecimiento de una relación de protectorado entre los Estados Unidos y Panamá. Así, en 1956, el presidente Ernesto de la Guardia pudo plantear al país que “una ilusión sostenida por los panameños durante cuatro siglos, en virtud de la cual la función del tránsito interoceánico aparecía como factor predominante, sino exclusivo, de nuestra existencia colectiva... se ha derrumbado al choque con la realidad”, como se verá con mayor detalle más adelante¹¹.

En la práctica, durante todo el siglo XX —y en particular a partir de la década de 1950 en adelante— el proceso de construcción de la República de Panamá y su economía operó en dos dimensiones estrechamente relacionadas entre sí. Una fue la disputa entre Panamá y los Estados Unidos por el ejercicio de la soberanía en el istmo; la otra, la disputa por el control de la renta generada por la operación del Canal y otras actividades económicas asociadas al tránsito interoceánico. Así, la solución de la primera a partir del Tratado Torrijos-Carter de 1977-1999 trasladó la disputa por la renta transitista al interior del país, sobre todo a partir de la década de 1980. Aquí y ahora, ese traslado se traduce en la disputa entre los principales sectores sociales del país en torno al papel del Estado nacional como agente a cargo de la

⁹ Sobre el legado cultural del transitismo, por ejemplo, véase Pizzurno (2016 y 2010), y Benjamín (2019).

¹⁰ Aun así, Chapman (2021) añade que, en la práctica el modelo económico dominante en Panamá corresponde a “un capitalismo distorsionado, patrimonialista, con un poder ejecutivo distribuidor de concesiones... sin que el Estado panameño tenga los mecanismos que necesita una economía capitalista para regular monopolios, oligopolios y los servicios públicos” (pág. X). Desde esta perspectiva, además, el autor considera que la dinámica del desarrollo de tal economía ha estado determinada por “una serie de eventos de auge... derivados de “decisiones adoptadas por los poderes hegemónicos, en diversas épocas [que] implantaron actividades que generaron en nuestro medio, con relativa facilidad, importantes ingresos provenientes del resto del mundo” (pág. X).

¹¹ En estas cosas, y en coincidencia con el Papa Francisco (2013), vale la pena recordar su advertencia de que el tiempo es superior al espacio, como la realidad es superior a la idea.

administración de dicha renta tras la integración del Canal a la economía interna del país como una entidad pública, formalizada el 31 de diciembre de 1999.

2. La actividad canalera y la disputa por su renta

En lo esencial, el concepto de renta canalera expresa el conjunto de los ingresos generados directamente por la operación del Canal de Panamá. El incremento gradual del papel de esa renta en la economía panameña hace parte de una tendencia ascendente del PIB a partir de la década de 1950, a través de una serie de mecanismos como el aumento del gasto público permitido por distintos impuestos generados por el Canal; la gradual ampliación del acceso de la producción agropecuaria del país al mercado de la Zona del Canal y otros ingresos indirectos generados por las actividades económicas asociadas a la presencia de la vía interoceánica en el país¹².

El conflicto por la renta canalera operó en un plano externo y otro interno, estrechamente ligados entre sí. El externo se desarrolló a través de sucesivas negociaciones con los Estados Unidos que condujeron a acuerdos que permitieron a empresarios locales y al Estado panameño tener una participación creciente en el mercado de la Zona del Canal y un incremento en la anualidad pagada por el gobierno de los Estados Unidos al de Panamá, según lo establecido en el Tratado Hay Bunau-Varilla de 1903. Dicho Tratado concedió a los Estados Unidos el derecho a construir un canal interoceánico en Panamá, establecer un corredor transístmico conocido como Zona del Canal para la administración y defensa de la vía, y el derecho a intervenir militarmente en Panamá para garantizar la estabilidad interna del país. En 1904, además, la república de Panamá acordó con los Estados Unidos establecer el dólar como moneda de curso legal en su territorio y renunció a contar con un banco central.

En el plano interno, a lo largo del siglo XX ocurrió una serie de enfrentamientos entre un poder conservador tradicional y una sucesión de movimientos, a menudo de orientación liberal-democrática, que abrieron camino a importantes reformas sociales; generaron una base de apoyo social al desarrollismo de mediados del siglo XX; y promovieron las negociaciones entre los Estados Unidos y Panamá para la modificación, primero, y la liquidación después, del Tratado de 1903. Así, en las negociaciones entre ambos países convergieron tanto el interés de los sectores dominantes en Panamá en incrementar su participación en la renta canalera, como el de los sectores populares y de capas medias en eliminar la presencia del enclave militar extranjero y en ampliar su participación en la vida nacional.

El proceso negociador entre ambos países inició en 1936, con el Tratado Arias-Roosevelt, vigente a partir de 1940, que incrementó el pago anual de los Estados Unidos a Panamá de los 250.000 dólares acordados en 1903 a 430.000 dólares. El tratado canceló además el derecho de los Estados Unidos a garantizar la independencia y la defensa de Panamá, y permitió el acceso de productos agropecuarios e industriales de Panamá al mercado de la Zona del Canal. Esto permitió a Panamá estabilizar y reactivar su economía tras el duro impacto de la crisis de 1929 sin recurrir a regímenes autoritarios de carácter populista, ni a reformas sociales y económicas relevantes, como ocurrió en muchos otros países de la región. En lo político, además, facilitó que la contradicción entre la soberanía nacional de Panamá y el carácter colonial de la Zona del Canal pasara al primer plano de las relaciones entre ambos países.

En 1955, en el contexto de la crisis económica y política asociada al fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, el Tratado Remón-Eisenhower reconoció el derecho de Panamá a vender suministros a las naves en tránsito por el Canal, a ampliar las actividades

¹² A esto cabría agregar los ingresos que el Canal contribuye a generar de manera indirecta en otros sectores de la economía que han ido conformando una plataforma de servicios globales en el entorno de la vía interoceánica, de la que se tratará más adelante. Lo reciente de la presencia de esta plataforma en la historia de la economía panameña demanda aún trabajos de investigación de orden práctico y conceptual que permitan comprender de manera más integral su papel en el desarrollo de la renta canalera.

económicas nacionales en la Zona del Canal y garantizar la igualdad de oportunidades de trabajo con ciudadanos norteamericanos en la Zona. Además, incrementó el pago anual de los Estados Unidos a Panamá por el uso del enclave a 1.930.000 dólares; permitió al Estado panameño cobrar un impuesto sobre la renta al salario de los trabajadores panameños de la Zona; restringió el acceso de los trabajadores panameños a los comercios militares y civiles de la Zona¹³ y redujo a 15 años el uso gratuito de la base militar de Río Hato, en la región centro-occidental del Pacífico (Gandásegui, 1967).

Recuadro VI.1

Tratados del Canal de Panamá, 1903-1977

1903 Hay-Bunau Varilla

Estados Unidos:

- Garantiza la independencia de Panamá.
- Recibe concesión a perpetuidad.
- Obtiene una zona del Canal de 16 km de ancho, con el derecho a actuar en ella “como si fueran soberanos”.
- Obtiene el monopolio de toda vía de tránsito interoceánico en el país.
- Paga a Panamá 10 millones de dólares más una anualidad de 250.000 dólares.

1936 Arias Roosevelt

- Se abroga formalmente la relación de protectorado. Panamá obtiene acceso al mercado de la Zona del Canal. La anualidad es elevada a 430.000 dólares.

1955 Remón-Eisenhower

- Se ve ampliado el acceso de Panamá al mercado de la Zona del Canal. Se restringe el acceso a los comercios de la Zona del Canal a residentes en ella, lo que deriva al mercado interno las compras de los trabajadores panameños en la Zona.
- El salario de los trabajadores panameños en la Zona del Canal queda sujeto al pago del impuesto sobre la renta del Estado panameño.
- La anualidad es elevada a 1.930.000 dólares.

1966-1967^a Robles-Johnson

A raíz del alzamiento popular de enero de 1964, ambos gobiernos acuerdan negociar un nuevo tratado con tres objetivos:

- Devolver a Panamá la soberanía sobre el enclave.
- Establecer un acuerdo para la permanencia de las bases militares norteamericanas en Panamá.
- Establecer un acuerdo para construir un canal a nivel en Panamá por parte de los Estados Unidos.

1977 Torrijos-Carter

- Se abroga el Tratado de 1903.
- Panamá recibe en propiedad la Zona del Canal, su infraestructura y sus instalaciones.
- Se acuerda un programa de desmantelamiento gradual de las bases militares norteamericanas.
- Se acuerda un programa gradual de incremento de la presencia panameña en la administración y operación del Canal.
- Se acuerda la ejecución del Tratado entre 1979 y 1999.
- Se firma además un Tratado de Neutralidad, que prevé la participación militar norteamericana en la defensa del Canal en caso de amenaza a su seguridad o su funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia.

^a Angie Quiel (2020). El acuerdo es rechazado tanto por los sectores populares, que rechazan la permanencia de las bases militares, como por la burguesía liberal, que aspira a la transferencia directa del Canal y su Zona a la República de Panamá. Se invoca la disposición del líder conservador Arnulfo Arias a forzar la aprobación del acuerdo como una de las causas de su derrocamiento por un golpe militar en octubre de 1968.

Finalmente, en 1977 ambos países acordaron, mediante el Tratado Torrijos-Carter, liquidar la Zona del Canal, desmantelar gradualmente la presencia militar norteamericana en Panamá, traspasar al gobierno nacional las tierras e infraestructuras existentes en la Zona y transferir la administración del Canal del Gobierno norteamericano al Estado panameño entre 1979 y 1999. Con esto culminó la disputa binacional por la renta canalera, cuyo control por Panamá pasó a ser un

¹³ Con ello, la transferencia de los salarios de los trabajadores de la Zona al mercado interno estimuló una nueva expansión de este postergando reformas económicas significativas.

factor fundamental en la vida política y económica del país a partir de la década de 1980. En el recuadro VI.1 se presenta una síntesis de los diferentes tratados entre 1903 y 1977. La relevancia del conflicto interno por el control de la renta canalera resalta en el hecho de que cada momento de avance en el proceso negociador estuvo asociado, de una u otra manera, al uso de la violencia como recurso político. Así, los Tratados de 1936, 1955 y 1977 fueron firmados, por la parte panameña, por políticos involucrados en golpes de Estado ocurridos en 1931, 1951 y 1968, que derrocaron presidentes legítimamente electos. Todos ellos fueron precedidos por momentos de gran inestabilidad política, asociada al deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y el descontento político de las capas medias. Todos, también, fueron seguidos por la restauración del orden liberal democrático y por períodos de crecimiento económico renovado.

Aún está pendiente la debida indagación sobre los vínculos entre las dimensiones económica y política de esta peculiar dinámica en las relaciones entre ambos países¹⁴. En todo caso, llama la atención el hecho de que, si el Tratado de 1936 había mantenido su vigencia durante veinte años, el de 1955 agotara la suya en una década. Esto generó un *impasse* que se prolongaría hasta la negociación y firma del Tratado de 1977, concebido para poner fin a las causas de conflicto entre ambos países.

Lo fundamental fue que el tema básico en la negociación del Tratado de 1977 por la parte panameña fue cancelar la relación de protectorado en el marco del proceso más amplio de desarrollo por sustitución de importaciones que será presentado más adelante, en un contexto geopolítico en el que destacaba la nacionalización del canal de Suez por el Gobierno de Egipto el 26 de julio de 1956. Con ello, la liquidación del enclave canalero y el acceso del empresariado comercial e industrial panameño a los negocios relacionados con el Canal hizo parte relevante del proceso negociador.

Los Estados Unidos, por su parte, defendieron su interés en conservar sus bases militares en Panamá mediante un acuerdo específico entre ambos países y en construir un nuevo canal a nivel por el istmo. La parte norteamericana cedió en estos objetivos después, a cambio de un derecho de intervención en casos de riesgo extremo para la operación del Canal, que fue uno de los motivos invocados para justificar la agresión de la que fue objeto Panamá por las fuerzas armadas de aquel país en diciembre de 1989.

Aun así, la transición del gobierno de Panamá hacia el pleno ejercicio de los deberes de la soberanía se vio alterada entre 1984 y 1989 debido al conflicto por el control de la renta canalera entre grupos de poder vinculados a un régimen cada vez más militarizado y amplios sectores sociales liderados por organizaciones empresariales de clara orientación neoliberal en lo económico¹⁵. Dicho conflicto fue resuelto por el cambio de régimen impuesto por la intervención militar de diciembre de 1989, bajo cuya tutela fue restablecido el régimen democrático liberal existente antes de 1968 en el gobierno del país.

Aquella restauración, sin embargo, dejó rápidamente en evidencia las limitaciones del viejo orden liberal, conservador para garantizar la gestión ordenada de una economía y una sociedad cada vez más vinculadas al proceso de transición del mercado mundial hacia formas de organización divergentes de las que habían dado forma e impulso originales al sistema internacional forjado tras la II Guerra Mundial. En ese marco, dos importantes problemas quedaron pendientes. Uno fue el de la plena integración del Canal en la economía interna; el

¹⁴ Así, por ejemplo, el alzamiento popular contra el enclave militar norteamericano ocurrido en enero de 1964 abrió una ventana de oportunidad para negociar un nuevo tratado entre ambos países, en un proceso que se inició en 1965 entre los Gobiernos del liberal Marcos Robles y del demócrata Lyndon Johnson, para culminar en la firma de los Tratados del Canal y de Neutralidad en 1977, entre Omar Torrijos y Jimmy Carter.

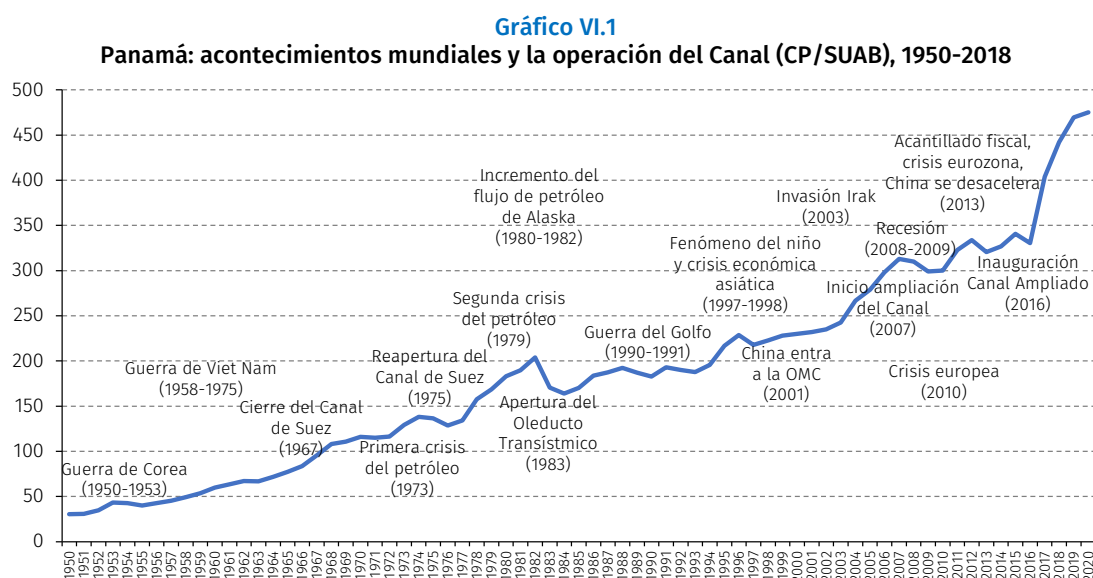
¹⁵ El término neoliberal se utiliza aquí del modo usual en nuestra América, como la limitación del Estado a funciones administrativas y represivas, al servicio de una política económica definida por y para el mercado.

otro fue el de la creación de un nuevo lugar para Panamá en el mercado mundial. Así, Panamá ingresó a un ciclo de crecimiento económico dependiente como siempre de las altas y bajas del comercio mundial, asociado a una creciente disfuncionalidad institucional, un rápido incremento en la concentración del ingreso, la privatización de las principales empresas estatales y el deterioro de los servicios públicos de educación, salud y seguridad social.

3. La evolución del uso del Canal, caracterización de su impacto sobre la economía panameña y de su dependencia al comercio internacional

a) El tráfico del Canal

Previo a los años cincuenta, el Canal de Panamá brindó un servicio marcado en lo regional y en las estrategias militares de los Estados Unidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. En lo comercial, dominó el tráfico del petróleo entre las costas de los Estados Unidos y la carga general del oeste de América del Sur hacia el este de los Estados Unidos, con poco tránsito con carga de Asia (Sabonge y Sánchez, 2014). A partir de los cincuenta el panorama económico y comercial cambió. Los Estados Unidos aumentaron su preponderancia comercial mundial y el Japón se volvió el segundo usuario del Canal. Hasta 1946, los flujos en términos de tonelaje del Canal de Panamá nunca sobrepasaron los 20 millones de toneladas netas. Desde 1946 hasta 1977, el incremento fue mayúsculo, alcanzando los 160 millones de toneladas netas.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Sabonge y R. Sánchez, "Los 100 años del canal de Panamá: antecedentes, desarrollo y potencial futuro", *Boletín FAL*, Edición N° 334, N° 6/2014, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 y Autoridad del Canal de Panamá e INTRACORP 2006d y 2006e.

En ese proceso influyó el aumento en los precios del petróleo, que estimuló innovaciones como el diseño de buques más grandes para aprovechar las economías de escala y la aparición del contenedor, cuyo mayor impacto se observó hasta los años ochenta (Sabonge y Sánchez, 2014). La nacionalización del Canal Suez en 1956 y su cierre entre 1967 y 1975 debido a la situación militar en el Mediterráneo Oriental también incidieron en el flujo del Canal en ese período (Sabonge y Sánchez, 2014) (véase el gráfico VI.1). El tránsito por el Canal, medido por el tonelaje neto CP-SUAB, tuvo caídas continuas en 1975 y 1976. Las tasas de crecimiento del CP-SUAB en esos años fueron del -1,08% y el -5,85%, respectivamente, cuando en los dos años inmediatos anteriores (1973 y 1974) fueron del 11% y el 6,97% (Autoridad del Canal de Panamá/INTERCOP, 2006b).

Durante la década de 1970, una parte sustancial del crecimiento en el tráfico por el Canal de Panamá estuvo asociado al petróleo. La crisis energética y el aumento de la demanda promovieron que los Estados Unidos transportara el petróleo de Alaska por el Canal de Panamá a las principales refinerías en el Golfo de México. Así, entre 1977 y 1982 se registran tasas de crecimiento positivas en el tonelaje neto CP-SUAB que pasa por el Canal; el pico más alto se registró en 1978 (17,51%) y el más bajo en 1981 (3,49%) (Autoridad del Canal de Panamá/INTERCOP, 2006d y 2006e).

Por otra parte, las limitaciones al paso de los buques petroleros de mayor tamaño impuestas por las dimensiones de las esclusas contribuyeron a motivar la construcción de un oleoducto por la región Occidental del país, cuyo inicio de operaciones en 1981 provocaría una reducción en el tránsito por el Canal (Sabonge y Sánchez, 2014) que se reflejó, en 1983, en una tasa de crecimiento del CP-SUAB de -16,32 con respecto al año previo. Entre 1985 y 1988 (inclusive) dichas tasas volverían a ser positivas, con una tasa de crecimiento promedio de 4,13% (Autoridad del Canal de Panamá/INTERCOP, 2006d y 2006e), pero el volumen de tránsito por el Canal solo volvería al nivel de 1982 a mediados de la década de 1990 (véase el gráfico VI.1).

En las décadas de 1980 y 1990 se observó una reconfiguración del transporte marítimo. El fin de la guerra de Vietnam, la caída del Muro de Berlín y otros factores más directamente vinculados con el comercio —por ejemplo, la evolución de los países asiáticos como uno de los principales productores mundiales y la involución de los Estados Unidos y Europa en términos de capacidad productiva—, modificaron las rutas del comercio y la industria marítima. El Canal enfrentó en esos años mayor competencia por las rutas alternativas, como el sistema intermodal de los Estados Unidos y la ruta Asia-Europa por el Canal de Suez (que no tenía limitaciones para los buques portacontenedores). Los cambios en las regulaciones de diseño y transporte del petróleo y mercancías peligrosas afectaron también el tránsito por el Canal (Sabonge y Sánchez, 2014).

Asimismo, el paso de la administración del Canal al estado panameño coincidió con el impacto inicial del proceso de globalización, así como con contracciones económicas debidas a la Guerra del Golfo y la crisis de 2008 (Sabonge y Sánchez, 2014)¹⁶. Empero, los efectos de la guerra del Golfo no redujeron el tráfico por el Canal, ya que el crecimiento continuo de la economía china sostuvo el tráfico canalero y los conflictos laborales en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos abonaron también al uso del Canal (Notteboom, Pallis y Rodrigue, 2022). En cambio, las graves repercusiones que tuvo en el comercio internacional la crisis de 2008 dieron lugar a que todos los productos que transitaban por el Canal experimentaran transiciones a la baja, obligando a revisar las proyecciones de tráfico que habían sustentado la ampliación del Canal (Sabonge y Sánchez, 2014).

Concluidos los trabajos de ampliación, en 2016¹⁷, el número de tránsitos no cambió de forma notable, sin embargo, derivado de las economías de escala, el tonelaje se incrementó. El número de tránsitos de buques Panamax disminuyó y los buques NeoPanamax (con tres veces mayor capacidad) pudieron transitar por el canal (Notteboom, Pallis y Rodrigue, 2022)¹⁸. En la década de 2010, en resumen, si bien el número de tránsitos del Canal disminuyó —sobre todo en

¹⁶ La Autoridad del Canal de Panamá, creada el 31 de diciembre de 1999, "es una entidad del Gobierno de Panamá creada en el Título XIV de la Constitución Nacional y a la que le corresponde privativamente la operación, la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos, conforme a las normas constitucionales legales vigentes, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable" [en línea] <https://micanaldepanama.com/nosotros/sobre-la-acp/>.

¹⁷ En 2006, la ACP estimó el costo del proyecto de un tercer juego de esclusas en 5.250 millones de dólares. La cifra incluía costos de diseño, administración, construcción, pruebas, mitigación ambiental y puesta en marcha, así como contingencias para cubrir riesgos e imprevistos, pero no el costo de los intereses derivados de los préstamos adquiridos. En 2016, cuando se inauguró la ampliación, la ACP anunció que su costo alcanzó 5.450 millones de dólares (Campuzano, 2021).

¹⁸ La industria del transporte marítimo mundial está migrando del estándar Panamax para aprovechar las economías de escala que confiere el estándar NeoPanamax (Notteboom, Pallis y Rodriguez, 2022).

2020, presumiblemente debido a la pandemia por COVID-19— los peajes y las toneladas se incrementaron (no sin sufrir algunos vaivenes).

En suma, el período confirmó la estrecha dependencia de la rentabilidad del Canal con respecto a las transformaciones en la geoeconomía y la geopolítica globales, y el elevado costo de las inversiones necesarias para mantener su competitividad. Para entonces, ya era evidente que el Canal había logrado insertarse con éxito en las nuevas realidades del proceso de globalización, pero el Estado panameño no había encarado aún el problema de la inserción del Canal en la vida económica y social del país. Con ello, Panamá comprobaba en la práctica cómo la solución de todo problema complejo genera problemas nuevos y de una complejidad superior.

b) Contribuciones e impactos del Canal en la economía

La operación del Canal ha tenido amplios impactos en la economía de Panamá, particularmente en su sector terciario y en las actividades que tienen lugar en el llamado corredor interoceánico de la región central del país. Para Sabonge y Sánchez (2009) esto se ha expresado, por ejemplo, en la exportación de servicios, asumiendo que cada dólar de ingreso por exportaciones generado directamente por la operación de tránsito del Canal ha tenido un efecto multiplicador en la actividad económica nacional. Ese efecto se ha reflejado en la variedad de actividades económicas adicionales, indirectas e inducidas, asociadas al llamado sistema económico del canal, que incluye otras actividades paralelas de exportación de servicios, pero no modifica la composición sectorial del PIB ya comentada.

Cuadro VI.9
Panamá: tasas medias de crecimiento anual CP/SUAB y pagos promedio anuales, años seleccionados

Año fiscal	CP/SUAB (en porcentajes)	Aporte promedio anual (en miles de balboas)
1950-1960	7,22	1 111,82
1961-1973	6,20	1 942,69
1974-1982	5,39	28 959,78
1983-1989	-0,95	76 208,57
1990-1999	2,09	99 994,90
2000-2010	2,59	503 058,18
2011-2016	1,70	1 024 087,83
2017-2018	15,85	1 676 582,50

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Autoridad del Canal de Panamá (2021) y Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP (2006d y 2006e).

En la década de 1950, la mayor parte del impacto del Canal sobre la economía panameña resultó de las tendencias mundiales del comercio, del Tratado de 1955 y de las políticas públicas establecidas entonces¹⁹. Los aportes directos del Canal a inicios de esta década, como porcentaje del PIB, fueron del 19,7% y los totales (directos, indirectos e inducidos) del 21,3%. Un efecto multiplicador que suponga un 20% del valor agregado de la Zona Libre de Colón permite suponer que en 1950 el impacto fue del 26,6%. Con el transcurrir de la década los impactos fueron disminuyendo, para cerrar en 1959 con un 12,9%, 15,4% y 19,4% de forma directa, total y con efecto multiplicador, respectivamente (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b).

En la década de 1960, las contribuciones del Canal como porcentaje del PIB recuperaron la inercia positiva. Para entonces, el Canal contribuyó de forma directa con el 23,8% de la tasa de crecimiento anual promedio y con el 29,6% si se incluyen otras exportaciones del Canal y el

¹⁹ Esto, como se dijo, incluyó el acceso al mercado de la Zona del Canal para bienes y servicios panameños; la provisión de servicios a buques en tránsito y el uso de la posición geográfica y el Canal para desarrollar posibilidades de comercio internacional adicionales (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006a y b).

efecto multiplicador. En estos años el Canal tuvo los mayores impactos en el intervalo 1950-1979, cuando el PIB creció a tasas cercanas al 7,9% por año y la contribución del Canal representó un 29,6% de esa tasa de crecimiento (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b).

En la década de 1970 la tasa de crecimiento de la contribución directa del Canal disminuyó nuevamente, pero no así la contribución indirecta e inducida (combustible a buques en tránsito, puertos y la Zona Libre de Colón), que aumentó debido a la aportación de la Zona Libre de Colón y la simbiosis bancaria que fortaleció a estos dos componentes del sector servicios (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b). En general, considerando la fase 1950-1979, la contribución al PIB con el efecto multiplicador representó un 26% en 1950, comparado con el 16,7% en 1979 (la contribución relativa disminuyó porque la economía total creció más rápidamente que la actividad del Canal). Aunado a ello, en 1950, las actividades del Canal representaron un 25,7% del PIB, el 55,1% de las exportaciones y el 22,5% de los impuestos. Para 1979, esas cifras eran del 16,3%, 28,3% y 11,9%, respectivamente (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b).

En la década de 1980 los impactos directos y totales del Canal como porcentaje del PIB fueron menores a los del cierre de la década anterior y se mantuvieron estables hasta 1986, cuando se registraron impactos directos, totales y con efecto multiplicador como porcentaje del PIB del 9%, 10,8% y 13,7%, respectivamente. A partir de allí, se ingresó en una fase de unos tres años de ligeros incrementos para retomar de nuevo la tendencia descendente en las contribuciones del Canal como porcentaje del PIB, para alcanzar en 1999 el 7,7%, 12,3% y 15,5% de los impactos directos, totales y con efecto multiplicador del Canal en el PIB (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006b) (véase el cuadro VI.10).

Cuadro VI.10

Panamá: resumen de los impactos económicos del Canal en la Economía Nacional, 1950-1999

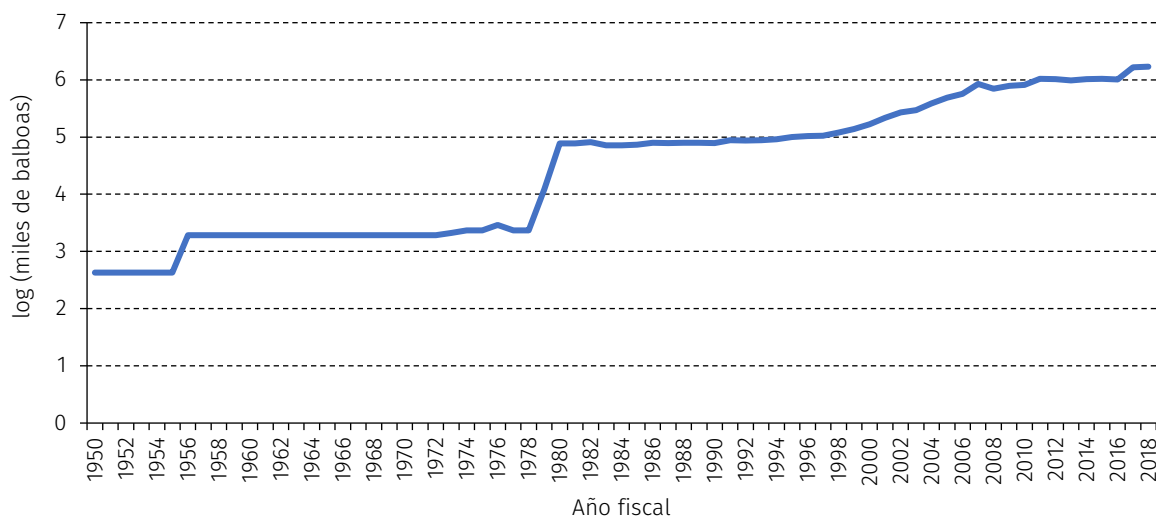
Año	Impacto directo del canal como porcentaje del PIB	Impactos directos, indirectos e inducidos del canal como porcentaje del PIB	Impactos directos, indirectos e inducidos del canal con efecto multiplicador como porcentaje del PIB ^a
1950	19,7	21,3	26,6
1960	14,9	17,5	22
1970	14,1	16,8	21,4
1980	9,7	13,2	16,7
1990	11,5	15	18,9
1999	7,7	12,3	15,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006d.

^a Calculado considerando un 20% el valor agregado de la Zona Libre de Colón.

Al inicio del siglo XXI, la economía panameña tuvo un desmejoramiento. Las tasas promedio de crecimiento del PIB de 2001 y 2002 fueron menores que el 1%; las tasas de interés aumentaron, las inversiones disminuyeron al igual que las exportaciones en consonancia con el detrimento de las condiciones del comercio (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006c). Los aportes directos del Canal como porcentaje del PIB oscilaron entre 1% y 2%, como se muestra en el gráfico VI.2.

Gráfico VI.2
Pagos del Canal a la República de Panamá, 1950-2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Autoridad del Canal de Panamá.

En 2002 la Autoridad del Canal de Panamá anunció el cambio en su estructura de peajes para aplicar una estrategia de segmentación de mercado y diferenciación de precios. Esto le generó al gobierno panameño más de 10.000 millones de dólares en aportes del Canal, lo que excedió todos los aportes generados por el Canal a Panamá entre 1914 y 1999 (Sabonge y Sánchez, 2014, pág. 7). Por otro lado, en 2003 y 2004 se inició la recuperación económica en el país, a partir de las exportaciones de bienes y servicios y de la construcción, acompañadas en particular por el comercio, la Zona Libre de Colón, el Transporte Marítimo, las comunicaciones y el turismo. También aumentaron las contribuciones y aportes del Canal a la economía, como lo ilustra el gráfico VI.2 (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). Todo ello generó una economía más dinámica, con un crecimiento del 4,2% y del 7,6%.

En 1999, el llamado sistema económico del canal contribuyó con el 18,6% del PIB, el 20,4% del empleo a nivel nacional, el 28,6% del ingreso gubernamental y el 41,2% del total de las exportaciones, todo ello considerando el efecto multiplicador. La tendencia continuó durante los años 2000 a 2005 y la contribución total del sistema económico del canal llegó a 2.876,7 millones de balboas en 2005 (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). En el inicio de la segunda década del siglo XXI se reconfiguró la estructura económica de Panamá de tal manera que, si bien el Canal continuó siendo el elemento identitario de la economía, sus aportes se diversificaron hacia actividades no directamente vinculadas con la operación de la vía interoceánica, aunque influenciadas o asociadas a este (Sabonge y Sánchez, 2014) y que se incrementaron a partir de 2017, tras la entrada en funcionamiento de la ampliación del Canal.

En el panorama general, a partir del año 2000 —tras la transferencia del Canal al Gobierno de Panamá y la creación de la Autoridad del Canal de Panamá— se incrementaron los beneficios socioeconómicos conseguidos en la de 1990. De entonces acá, los ingresos provenientes del Canal se han convertido en una fuente de ingresos esencial para Panamá. A lo largo del período transcurrido se registran dos de las cuatro inflexiones (1956, 1979, 2000, 2017) en los aportes del Canal a la República de Panamá basado en los resultados del año fiscal durante los años 1950-2018 (véase el gráfico VI.2).

Dichos aportes, y los de otras empresas públicas, han logrado compensar, parcialmente, los bajos niveles de recaudación tributaria que se ha mantenido por debajo de las cifras de la OCDE y de los países de América Latina y el Caribe (OCDE, 2018). Por ejemplo, en 2015, el total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB en Panamá fue del 16,6%, mientras en la OCDE y en América Latina y el Caribe fueron del 34,3% y 22,7%, respectivamente (OCDE, 2018). En 2019 fueron del 14,1%, 33,8% y 22,9% de manera correspondiente (OCDE y otros, 2021). Incluso, debido a la disminución en todas las categorías de impuestos, Panamá registró la segunda mayor caída (0,7 puntos porcentuales) en materia de ingresos tributarios entre los países de la región en 2019 (OCDE, 2021) y se estima que, debido a las altas tasas de evasión, las pérdidas de ingresos tributarios son mayores al 4,0% del PIB (CEPAL, 2020).

En este sentido, para el economista Juan Jované (2022) el régimen tributario existente en el país

“ha significado, de acuerdo con datos proporcionados por el BID, que Panamá sea el segundo país con la carga impositiva más baja de América Latina. A este hecho se debe agregar que existe una muy elevada evasión fiscal por parte del sector corporativo, calculada en B/.6698.6 millones (casi tres veces el excedente neto de explotación de la ACP en su año fiscal 2020 - 2021)”.

De esto, añade,

“se puede concluir que los ingresos del Gobierno central provenientes del Canal de Panamá más que estar dirigidos al uso más colectivo de los mismos sirven para mantener un régimen de baja tributación para los económicamente poderosos, así como para tapar el hueco fiscal producido por la evasión fiscal del sector corporativo. La problemática se ve agravada debido a que en la legislación vigente estos ingresos no tienen un destino específico ligado a mejorar la situación de la población, como serían la educación, salud, seguridad social y soberanía alimentaria”.

c) El Canal y su zona económica. Una economía de conglomerado y dual

Desde la década de 1970, algunos estudios resaltaban las singulares características de la estructura y el funcionamiento de la economía de la Zona del Canal con respecto a las de otros territorios. La Zona del Canal constituyó, en efecto, un enclave de la economía norteamericana en lo relativo a los regímenes jurídico y económico establecidos, y a sus formas de organización y niveles de productividad e ingreso. Con ello, operó como un sistema poco común de propiedad estatal, con restricciones para organizar empresas dedicadas a la elaboración de bienes o a la prestación de servicios (CEPAL, 1972, pág. 34).

Esa estructura productiva tenía un sesgo evidente hacia el sector terciario, debido a que su actividad económica principal era prestar servicios al tráfico interoceánico. Aun así, a partir del Tratado de 1936 el Canal fue desarrollando relaciones de complementariedad con la economía panameña tanto en la demanda de mercancías y servicios, como en el mercado panameño de trabajo, cuyo impacto se vio ampliado por el Tratado de 1955.

En 1972, en un estudio de la CEPAL se planteó que el problema de la Zona en lo relativo a la economía de Panamá no radicaba en la imposibilidad de transformar un enclave en pivote del desarrollo, sino que se debía a restricciones de naturaleza diversa que limitaban esa posibilidad. El régimen imperante entre las décadas de 1950 y 1970 limitó el aprovechamiento de oportunidades más o menos amplias de complementación con la economía panameña. La baja ponderación de los intereses privados y la flexibilidad que supone el control gubernamental de las principales actividades hubieran podido facilitar la transformación de la economía de la Zona en el punto de apoyo más eficaz para el desarrollo de Panamá (CEPAL, 1972).

Al respecto, es posible abordar las transformaciones ocurridas en las relaciones entre el Canal y las actividades económicas asociadas al mismo en dos perspectivas distintas. Desde la primera, la incorporación del Canal y su Zona a Panamá entre 1979 y 1999, y la implementación de políticas específicas, abrieron paso a la formación de un sistema económico del canal integrado por un conglomerado de actividades económicas ubicadas en el entorno de la vía interoceánica (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006)²⁰.

Desde la segunda perspectiva, la inserción del Canal en la economía panameña articuló con rapidez una plataforma de servicios globales, a partir de la integración de entidades preexistentes —como el ferrocarril de Panamá, construido en 1850-1855; el Aeropuerto Internacional de Tocumen, establecido en 1947; la Zona Libre de Colón, establecida en 1948, y el Centro Financiero Internacional, establecido en 1970. A ellos se agregan, una vez transferido el Canal de Panamá, la Ciudad del Saber, un complejo de servicios de gestión del conocimiento, establecido en 2000; Panamá Pacífico, un parque tecnológico multinacional, establecido en 2007; y las sedes regionales de cerca de un centenar de empresas multinacionales atraídas por incentivos ofrecidos por el Gobierno de Panamá.

Si bien es muy probable que algunas entidades coincidan en ambos conglomerados, tanto el canal como su sistema económico y la plataforma de servicios globales han tenido un papel primordial en la configuración y desempeño económico de Panamá, y también han contribuido a la consolidación de una economía dual, en la que la prosperidad del sector terciario coincide con la preservación del atraso relativo de los sectores primario y secundario. Como resultado, la economía panameña tiene un sector formal bien remunerado vinculado a actividades relacionadas con el comercio global. Sin embargo, la capacidad de exportación y la productividad continúan siendo limitadas en el resto de la economía, particularmente en los sectores agrícola e industrial (OCDE, 2018). Así, el crecimiento panameño se ha concentrado en unas pocas actividades y regiones, beneficiando a una pequeña parte de la población.

Cuadro VI.11
Panamá: informalidad laboral, 2004-2020

Año	Población ocupada no agrícola	Empleo informal	Tasa de informalidad	Año	Población ocupada no agrícola	Empleo informal	Tasa de informalidad
2004	955 974	448 513	46,92	2013	1 372 265	529 672	38,60
2005	1 002 890	467 303	46,60	2014	1 394 599	545 507	39,12
2006	1 019 247	471 452	46,25	2015	1 441 286	575 415	39,92
2007	1 078 698	475 196	44,05	2016	1 452 547	583 940	40,20
2008	1 141 645	489 021	42,83	2017	1 488 326	606 597	40,76
2009	1 152 277	485 282	42,12	2018	1 558 102	679 166	43,59
2010	1 176 148	483 249	41,09	2019	1 594 721	716 113	44,91
2011	1 253 923	463 006	36,92	2020	1 470 571	777 162	52,85
2012	1 315 995	490 756	37,29				

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mapa de Información Económica de la República de Panamá (MINERPA), 2021 [base de datos en línea] <https://minerpa.com.pa/tasa-de-informalidad/>.

Esta economía ha propiciado también un mercado laboral dual. Panamá dispone de un sector de servicios comerciales moderno y productivo fincado en la intermediación financiera y el comercio internacional, la logística y las actividades de comunicación relacionadas con el

²⁰ Sabonge y Sánchez (2009) identificaron unas 30 actividades económicas que conforman un conglomerado económico que genera “una exportación de servicios múltiples y que aumenta su productividad y competitividad por sus vinculaciones cruzadas” (pág. 41).

Canal y las actividades económicas vinculadas al mismo. Estos sectores, afirma la OCDE (2018) son intensivos en conocimiento, pero crean poco empleo. En paralelo, han proliferado los trabajadores por cuenta propia y las unidades microproductivas, que generan empleos informales y de subsistencia para la mayoría de sus trabajadores (OCDE, 2018, pág. 10). En el cuadro VI.11 se muestra el aumento de la informalidad en los años 2004-2020, que fue constante en la última década. Estos rasgos característicos de la heterogeneidad de la estructura productiva de Panamá —entre otros aspectos— han contribuido a la desigualdad social imperante en el país (Cecchini, Holz y Rodríguez, 2020).

d) **Recapitulación**

En esta sección se ilustró el papel preponderante del Canal en el comportamiento económico de Panamá y en la configuración de las pautas transitistas de desarrollo aplicadas en las últimas siete décadas producto del devenir histórico del Canal, la disputa por su renta y las contribuciones e impactos del canal y su zona económica. La operación del Canal y sus efectos en la economía del país han estado vinculados tanto con hitos internos (propios del país), como con hechos internacionales con efectos en el comercio mundial, situaciones de política interna de otros países y otros factores como los avances tecnológicos en materia de transporte.

Los cambios en la interrelación entre el Canal y la economía panameña en los grupos de años de interés de este capítulo se expresan en algunos indicadores básicos del desempeño económico de Panamá y del tránsito del Canal. Estas asociaciones, mayormente basadas en los datos del cuadro VI.3 de este capítulo y en los acontecimientos mundiales con impacto en el comercio y el tránsito del Canal mencionados en esta sección, permiten realizar algunas interpretaciones o hipótesis iniciales de los efectos interrelacionados de la evolución económica panameña, el comercio y el tránsito canalero, que se resumen en el cuadro VI.12.

La relación entre el volumen transitado y el comercio mundial está fincada en la variación del segundo (importante en todo el período) y las ventajas comparativas del Canal, que se aprecian de la siguiente forma: decreciente entre mediados de la década de 1970 y fines de la de 1980, subyacente entre 1978 y 1982 por el fenómeno provisorio del petróleo de Alaska, visiblemente baja entre 1983 y 1989, y lenta en el inicio, pero progresivamente acelerada por las inversiones en el Canal entre 1990 y 2015. El tránsito por el Canal medido por CP-SUAB entre 1950 y 1975 estuvo correlacionado con el comercio norteamericano y mundial, acompañando tanto sus fases de expansión como de retracción. En ese período es muy fuerte también la correlación entre el tránsito canalero y el PIB de Panamá (véase el cuadro VI.3), impulsado también por los proyectos de mejoras en el Canal (ensanche Paraíso-Cucaracha, adquisición de locomotoras, generadores de electricidad y de la draga Rialto M. Christensen). Para 1976, la reapertura del canal de Suez pudo influir en la disminución de los tránsitos del Canal. Esto explicaría porqué en 1976 y 1977 la recuperación de la economía norteamericana y mundial no impactó favorablemente el tránsito del Canal y el PIB de Panamá.

A partir de 1983, la inauguración del oleoducto de Panamá provoca un período anómalo en las asociaciones del tránsito canalero con el PIB y las exportaciones. La disminución del tránsito por el oleoducto ocultó la pérdida de competitividad del Canal debida a Suez y al progresivo uso del contenedor. Entre 1982 y 1989 se produjo un estancamiento en el tránsito y en el PIB, agravado por una severa crisis política y económica en un contexto de progresiva inadecuación del Canal al nuevo sistema de transporte de contenedores, de creciente competencia con el sistema intermodal en los Estados Unidos y de operaciones regularizadas del Canal de Suez. Los años 1983-1989 presentan las correlaciones más bajas entre los tres períodos considerados en este documento, además de presentar asociaciones negativas entre el tránsito y el PIB de Panamá (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.12

Esquema interpretativo de la evolución de las correlaciones entre las tasas de variación en el comercio mundial, las actividades de tránsito y de inversión en el Canal, y el PIB (1950-2017)^a

Período	Correlación entre comercio mundial y volumen de tránsito en el Canal ^b	Correlación ente actividades en el Canal (volumen de tránsito e inversión) y el PIB	
		Correlación entre la variación en el volumen de tránsito en el canal y la variación en el PIB ^b	Correlación entre la variación en la inversión en el Canal y la variación en el PIB
1950-1975	Fuerte, en un contexto de aceleración del comercio mundial y de competitividad favorable	Fuerte. Movimientos “solidarios” entre el tránsito y el PIB	Aparentemente elevada
1976-1989	Baja, por falta de competitividad cuando el comercio mundial crecía rápidamente, en 1976 y 1977 y de nuevo en 1983-89 (debido a Suez, a la inadecuación a buques de contenedores, entre otros), y por el petróleo de Alaska, en la recesión mundial de 1980-1982	Fuerte. Recesión en el tránsito y en el PIB en 1976-1977, crecimiento en ambos entre 1978 y 1982 (por tránsito del petróleo de Alaska), recesión y crisis en el tránsito y en el PIB en 1983-1989	Aparentemente muy bajas inversiones en el Canal, determinadas por la recesión y la crisis política en el período 1983-1989
1990-2015	Relativamente baja. Pese al crecimiento rápido en el comercio (hasta 2007), el período fue de modernización en el Canal con lenta (aunque progresiva) capacidad de ampliación del tránsito	Baja. Ampliación lenta en el tránsito en el Canal. Tendencia a la caída progresiva en la correlación entre tránsito y PIB, debido a la diversificación productiva en el resto de la economía	Grandes inversiones en el Canal que impactan favorablemente el PIB (y contrarrestan la lenta ampliación del tránsito por el Canal). Tendencia a la caída progresiva en la correlación entre inversión en el Canal y el PIB, debido a la diversificación productiva en el resto de la economía
2017/- Crecimiento económico hasta 2019 (seguido de crisis de la pandemia)	Tendencia al restablecimiento de correlación fuerte (como en el período 1950-1975)	Tendencia a la restauración de una gran correlación entre el tránsito y el PIB, aunque con perspectivas de dependencia relativamente menor del PIB al Canal, debido a la diversificación productiva en el resto de la economía	Tendencia a la inversión baja debido al final reciente de la ampliación, que determina baja correlación con el PIB en el caso de un crecimiento económico

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del cuadro VI.3 y el gráfico VI.1 del presente capítulo, en términos de las correlaciones entre volumen del comercio mundial y el tránsito canalero, y en términos del tránsito canalero y el PIB.

^a Se agradece la contribución de Ricardo Bielschowsky en la elaboración del esquema interpretativo.

^b Información basada en el cuadro VI.3 y en el gráfico VI.1 de este documento.

Entre 1990 y 2016 se registró una tendencia progresiva del incremento del tránsito del Canal y un ciclo de crecimiento del PIB. El poco dinamismo del crecimiento en el tránsito del Canal fue compensado, en lo que hace al impacto del Canal sobre el PIB, por un ciclo de inversiones en el Canal (principalmente las obras de ampliación) y por la creciente influencia del sistema económico del canal y la plataforma de servicios globales. Las profundas correlaciones del PIB y las exportaciones con el CP-SUAB durante este lapso, mostradas en el cuadro VI.3, podrían enmascarar los efectos del conglomerado.

El primer año cuyos registros incluyen los resultados de la operación del Canal Ampliado es 2017. Los incrementos en el tránsito del Canal son notorios (véase el gráfico VI.1) y, debido a estos incrementos, la correlación del tránsito con el PIB y el comercio (exportaciones) podría ser válida, aunque continuaría conteniendo de forma subyacente los impactos del conglomerado. Para el final del período sometido a estudio destaca el hecho de que la modalidad transitista de desarrollo ha visto ampliada su base de sustentación con la formación de un sistema económico del canal y de la plataforma de servicios globales que generan vínculos cada vez más estrechos entre la vía interoceánica y el sector privado en la oferta de servicios al tránsito por el istmo. No obstante, estos hechos no han impedido el enraizamiento de disparidades en el desarrollo económico del país. En las próximas secciones se ofrece una síntesis del proceso que condujo a esta situación.

B. Crecimiento con fluctuaciones (y desigualdad) bajo el control del Canal por los Estados Unidos, 1950-1982

Al tomar posesión de su cargo el 1 de octubre de 1956, tras un período particularmente convulso en la vida nacional que se extendió de 1941 a 1955²¹, el presidente Ernesto de la Guardia señaló en su primer discurso oficial que Panamá había llegado

“al extremo de un modo y una manera de vivir que resultan inadecuados para satisfacer las más apremiantes exigencias del país. Que una ilusión sostenida por los panameños durante cuatro siglos, en virtud de la cual la función del tránsito interoceánico aparecía como factor predominante, sino exclusivo, de nuestra existencia colectiva... se ha derrumbado al choque con la realidad. Que la idea predominante entre nosotros hasta recientes años de que las faenas relacionadas con el cruce por el istmo subvendrían eternamente a nuestras necesidades, ha perdido vigencia” (Cardona Conte, 2019, pág. 257).

En su discurso, el presidente presentó al país un panorama social, económico y financiero de elevado desempleo, inflación, extremas desigualdades en el desarrollo regional y social, y retraso en la diversificación de la actividad productiva²². Este discurso tuvo al menos tres significados relevantes. Por un lado, anunció el ingreso a una política desarrollista orientada a la ampliación del mercado interno como medio para atender a las necesidades sociales del país. Por otro, puso la reforma de la modalidad transitista de desarrollo y su Estado como un tema de especial relevancia para llevar a cabo esa política. Finalmente, vinculó la solución de ese problema al desarrollo integral del país y a la necesidad de planificar para lograrlo.

Ese planteamiento estuvo presente como un problema nunca plenamente resuelto ni cancelado durante el período 1950-1982. A lo largo de esos 32 años Panamá tuvo el más rápido crecimiento en toda Centroamérica, tanto en términos del PIB (cuya dimensión alcanzó al final del período una tasa de crecimiento del 6% aproximadamente) como en la inversión (14% al año en promedio), alcanzando progresivamente el coeficiente de inversión como proporción del PIB de menos de 15% en la década de 1950 a casi 30% en la de 1970. Ello permitió una rápida recuperación en la productividad laboral de la caída que sufrió entre 1974-1977, para situarse en 5,1% al final del período (véase el cuadro VI.13).

²¹ El período incluyó dos golpes de Estado, el asesinato del presidente José Antonio Remón Cantera, la designación de 13 presidentes o encargados del poder presidencial y la elaboración de una nueva Constitución en 1946.

²² Al respecto, el discurso introdujo por primera vez en el debate político nacional la necesidad de que el Estado promoviera “el desarrollo económico-social del país... para avanzar hacia planos superiores de vida” (Cardona Conte, 2019, pág. 268) mediante el ejercicio de la planificación, definida como “un medio para aumentar el ingreso nacional en forma que asegure el mejoramiento progresivo de los niveles de vida de toda la población [conjugando] dos elementos: el económico y el social, que pueden y deben funcionar armónicamente en todo programa racional de expansión económica” (Cardona Conte, 2019, pág. 269).

Cuadro VI.13
Panamá: variación en el trinomio PIB/inversión/productividad laboral en el período 1950-1982 circa
 (En porcentajes)

	1950-1973	1974-1977	1978-1982
Promedio tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita precios 2011	3,56	-0,92	6,27
Promedio tasa de crecimiento anual formación bruta de capital fijo	15,40 ^a	-8,54	14,36
Productividad por trabajador (PIB a precios constantes de cada país entre el personal ocupado)	4,2 ^b	1,4	5,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Universidad de Groningen, Madison Project Database y Banco Mundial

^a Comprende los años 1961-1973.

^b Comprende los años 1971-1973.

Como se observa en el cuadro VI.13, hubo fluctuaciones en esas tasas a lo largo del período. En la fase inicial del mismo, la economía de Panamá pasó de constituir una organización productiva de subsistencia a contar con niveles medios de ingreso por habitante comparables a los de los países más aventajados de América Latina. Este salto determinó la estructura del aparato productivo panameño. La prestación de servicios asociada al funcionamiento de la vía interoceánica y la brecha entre la demanda y la oferta favorecieron la especialización en el sector terciario y la expansión del sector del comercio como patrón característico del desarrollo del país. Por otro lado, la falta de integración territorial y económica de las actividades productivas contribuyó a que el proceso de especialización generara desequilibrios sectoriales (CEPAL, 1972).

En la década de 1960 la economía de Panamá presentó un dinamismo y un acelerado proceso de relativa modernización. El producto interno a precios constantes se incrementó alrededor de un 8% anual durante el decenio 1960-1970, que contrastó con el 4,8% de la década anterior (CEPAL, 1975). Los incrementos en el PIB se beneficiaron de los aportes del sector externo de la economía, particularmente por el aumento de la demanda originada en la Zona del Canal sobre el consumo y las inversiones en los sectores de la producción de manufacturas, construcción, comercio, finanzas y otros servicios (CEPAL, 1975). En este lapso las exportaciones de bienes y servicios registraron un crecimiento sostenido del 9,8% anual, en términos reales (en 1950-1960 fue del 1,5%). Se estimuló, además, la formación bruta de capital, que pasó del 5,1% en la década de 1950 al 13,6%.

En la pauta de desarrollo entre las décadas de 1950 y 1970 la producción de bienes ocupó un lugar secundario. El alto grado de apertura de la economía, reflejada en la fijación de aranceles bajos y en la casi inexistencia de medidas de protección a la actividad económica interna (en contraposición a lo que sucedía en la región) se explican por las necesidades de abastecimiento foráneo y el sostenimiento del sector de intermediación. Estos factores limitaron las posibilidades de intensificar el proceso de sustitución de importaciones como vía de desarrollo, dejando de lado las dificultades características de un mercado de dimensiones pequeñas como el panameño en esos años (CEPAL, 1972). En resumen, entre 1950 y 1972.

“la conjugación de una política económica de corte liberal y la mecánica de funcionamiento de una economía subdesarrollada que, por influencia del canal interoceánico, se especializa desde principios de siglo en la prestación de servicios... ha determinado formas de crecimiento que hasta cierto punto han restringido el crecimiento de los sectores directamente productivos, bien con fines

de abastecimiento del exterior o bien del mercado doméstico. La Zona ha repercutido además en la localización de las actividades y en la radicación de la población urbana, determinando una alta concentración económica y demográfica en el área metropolitana de Panamá-Colón, pero restringiendo al mismo tiempo su expansión natural hacia el territorio ocupado por la propia Zona. Con todo, la pauta de desarrollo... ha permitido el aumento de los niveles medios de ingreso, e incluso tasas de expansión económica en la última década no igualadas en los países latinoamericanos” (CEPAL, 1972, págs. 6-7).

Toda iniciativa encaminada a llevar aquella visión liberal-desarrollista a la realidad debió operar en la circunstancia de plena incorporación de América Latina a la Guerra Fría. En ese marco fue producido un primer Plan de Desarrollo Nacional durante la presidencia de Roberto F. Chiari (1960-1964), que buscaba articular “cuatro grandes reformas: la Tributaria, la Metropolitana, la Agraria y la Administrativa, en una plena coincidencia con los grandes objetivos hemisféricos de la Alianza para el Progreso” (Ardito, 2016, pág. 34). Ese programa de reformas de inspiración desarrollista en lo económico y liberal en lo político encontró una tenaz oposición en los sectores que concentraban el poder económico en Panamá a mediados de la década de 1960, que lograron desbancar la reforma tributaria y paralizaron el resto²³.

En aquel momento, señala Gandásegui (1967), el sector empresarial en Panamá se articulaba en tres grupos estrechamente vinculados entre sí. Uno, que constituía la base de poder del conservadurismo, provenía de la unión de las poderosas familias del interior (ganaderos) y los comerciantes y especuladores de la capital a fines del siglo XIX. Este sector coexistía con un pequeño número de extranjeros provenientes del Norte, así como inmigrantes europeos y algunos ciudadanos norteamericanos que se nacionalizaron y radicaron sus familias en Panamá a los que sumaron algunas nuevas fortunas de hijos de panameños. Y, finalmente, existía una numerosa colonia hebrea, proveniente del Levante, de Europa Central “y de los descendientes de españoles y portugueses que huyeron a las Antillas durante las inquisiciones europeas” (pág. 153)²⁴.

La tenaz resistencia de los sectores conservadores al programa de reformas del desarrollismo liberal fue sin duda un factor contribuyente al golpe de Estado que derrocó al presidente conservador Arnulfo Arias el 11 de octubre de 1968. Dicho golpe, en efecto, vino a garantizar la continuidad del programa desarrollista, incluyendo la reanudación de la negociación con los Estados Unidos de un nuevo tratado que cancelara el de 1903 y permitiera a un tiempo garantizar la soberanía territorial y la captura de la renta canalera por el Estado nacional. A ese respaldo se sumó, después, el de organizaciones campesinas y sindicales, así como sectores profesionales de extracción popular, vinculados desde mediados de la década de 1950 a la lucha contra el protectorado extranjero.

Lo esencial en todo caso, como observa Moreno (2014), fue que a partir de 1955 culminó la crisis económica y política provocada por el fin de la Segunda Guerra Mundial. Con ello, se inició una tendencia de crecimiento del producto nacional, que dejaba en evidencia que la composición sectorial de ese crecimiento mostraba una participación de más del 50% del

²³ La necesidad de llevar a cabo esas reformas para garantizar la ejecución del programa liberal desarrollista llevó al gobierno liberal del presidente Marcos Robles (1964-1968), a crear una oficina de Planificación y Administración de la Presidencia, a cargo de Samudio, “para contribuir a la actualización y ejecución del Plan de Desarrollo Nacional dentro de los criterios de la Alianza para el Progreso” (Ardito, 2016, págs. 22-23).

²⁴ Estos dos últimos grupos tuvieron una especial relevancia en el programa desarrollista inaugurado por Ernesto de la Guardia, en el que se asignó un importante papel a los sectores industrial y financiero del país. Esto permite entender su respaldo de hecho —por omisión o por acción— al golpe de Estado de octubre de 1968, que derrocó al presidente conservador Arnulfo Arias 11 días después de tomar posesión del cargo. El estudio de Gandásegui (1943-2020) fue el primero en su tipo en Panamá y constituye una obra de referencia obligada en la historia de las ciencias sociales en el país.

sector vinculado a los servicios. De acuerdo con este autor, lo grave en esta tendencia no era tanto el carácter de la estructura económica, sino los bajos niveles de encadenamiento entre los diversos sectores que impedían el funcionamiento de mecanismos de compensación para los menos dinámicos. Este hecho, junto a la ausencia de modelos de gestión estatal que contribuyeran al desarrollo de programas sociales y de integración de las poblaciones y territorios más vulnerables, fue configurando una situación de inestabilidad que culminó con el golpe de Estado de 1968.

En la década de 1970, como se ha visto, la economía panameña perdió dinamismo, especialmente a partir de la primera crisis del petróleo. Aun cuando gran parte de la desaceleración estuvo vinculada con la caída de las exportaciones, la demanda interna logró evitar que esta caída impactara con mayor intensidad la actividad económica. La inversión real y el consumo crecieron en la primera mitad de la década de 1970 (9,8% y 4,5%, respectivamente), debido a una mayor participación económica del sector público —aprovechando las oportunidades de inversión vinculadas con la ampliación sostenida del mercado en la década anterior, y al fortalecimiento de los mecanismos crediticios en apoyo de las necesidades internas—. Por el lado de la oferta, las actividades productivas que respondieron con mayor vigor a los estímulos de la demanda interna fueron la construcción y las correspondientes al sector terciario (CEPAL, 1975).

La crisis provocada por el alza de los precios del petróleo decidida por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 puso un freno a la política de expansión sostenida de la inversión pública en Panamá. La recesión mundial generó en 1974 una inflación de niveles sin precedentes en el país (16%) —aunque de inmediato controlada, por lo que bajó al 5,5% en 1975— mientras que la inversión se vio ralentizada, entre otras cosas, por la incertidumbre generada en la vida política del país por las negociaciones en torno al canal interoceánico entre los Estados Unidos y Panamá, que finalizó con la firma del tratado Torrijos-Carter en 1977.

Entre 1974 y 1977 la economía panameña pasó por un período de bajo dinamismo en el ciclo largo de crecimiento que se examina en esta sección. El PIB se desaceleró en 1974, por lo que se prolongó un cuadro relativamente recesivo hasta 1977. Sus efectos sobre la economía panameña incluyeron la reducción del flujo de barcos y mercancías por el Canal (en la que incidió probablemente la reapertura del Canal de Suez en 1975); el incremento de los costos de los insumos requeridos para la producción agrícola, el encarecimiento de los costos de los bienes de capital importado, la paralización de la construcción y el encarecimiento del costo de los créditos (Moreno, 2014).

Hacia 1977, esta situación fue enfrentada desde el Estado mediante medidas encaminadas a reducir el gasto público corriente y frenar la creación de empresas estatales²⁵. El dinamismo se recuperó a finales del período 1950-1982 debido, en lo fundamental, al crecimiento de las actividades de la Zona del Canal. Aun así, es posible que el impacto de esas actividades se haya sobreestimado, dado que se integraron a la contabilidad nacional a partir de 1979 en el proceso de ejecución del tratado Torrijos-Carter. De acuerdo con esas cifras, el crecimiento en el PIB como un todo se vio influenciado por la ampliación en el transporte de petróleo por el Canal de Panamá desde Alaska hacia el Golfo de México. Además, en esos años el Canal pasó a transferir anualmente al Estado un porcentaje de los ingresos que recibía por los servicios ofrecidos. Esas transferencias pasaron de 2.280.000 balboas en 1978 a 81.573.000 balboas en 1982, lo que posiblemente permitió una importante recuperación en las inversiones estatales en infraestructura.

²⁵ En todo caso, los años 1976 y 1977 son más difíciles de evaluar, porque a diferencia de lo que pasa en el resto de América Latina y en la mayoría de los países de Centroamérica, la economía de Panamá no se recupera pese al incremento del comercio internacional —debido, quizá, a que las actividades en el Canal sufrieron el efecto de la reapertura del Canal de Suez.

Pese a las fluctuaciones en las tasas de crecimiento durante la década de 1970, Moreno (2014) señala que esos años se caracterizaron por la aplicación de políticas que, sin desarmar la apertura comercial prevaleciente, tuvieron un sentido marcadamente desarrollista. Para Moreno, el modelo económico aplicado en la década de 1970

“se inspiró en un enfoque estructuralista de estabilización, con la particularidad de que se mantuvo abierta la economía a los flujos del comercio y de capitales externos. En ese sentido, la particularidad del enfoque estructuralista en Panamá tuvo como premisa la superación de los ‘cuellos de botella’ a partir de la implementación de reformas institucionales: reforma agraria y la participación del Estado en distintas áreas de la actividad económica. Desde este punto de vista, el modelo de los setenta fue profundamente intervencionista, siempre preocupado por los niveles de demanda efectiva como motor de desarrollo de todo el sistema económico y social” (págs. 419-420).

En este planteamiento destaca un elemento de especial relevancia. El transitismo, dice Moreno (2014), no se caracteriza simplemente por la coexistencia en el tiempo de una economía moderna dedicada en lo fundamental a los servicios a la circulación del capital y otra tradicional, vinculada al sector agropecuario, sino que “lo característico, aquí, es la estructura que organiza las relaciones entre ambas, limitándolas en su capacidad de vincularse a escala nacional mediante cadenas de valor mutuamente beneficiosas” (Moreno, 2014, págs. 414-415). Así, por ejemplo, las limitaciones al desarrollo del capitalismo en el sector agropecuario se hacían evidentes en los altos costos de producción, la disparidad en la tenencia y el uso de los recursos, y la intervención monopólica de las transnacionales con su política extractiva y depredadora (Moreno, 2014).

Para Ardito (2016), la economía de exportación de servicios resultó ser la más dinámica en este período de turbulencia nacional e internacional, mientras que la industria y la agricultura, más reguladas en sus productos e insumos, se vieron más afectadas por la inflación-recesión. Efectivamente, hacia fines de la década de 1970 las perspectivas económicas, esencialmente domésticas, no parecían favorables porque muchas obras de infraestructura iniciadas previamente, como hidroeléctricas, carreteras, puertos, aeropuertos, infraestructura turística y viviendas populares, fueron terminadas en 1978. Esto “coincidió con la baja de la inversión privada, debido a la recesión internacional y la incertidumbre nacional, y evitó una mayor caída de la actividad económica” (Ardito, 2016, págs. 41-42).

En la práctica, durante el período 1950-1982 el crecimiento económico panameño permaneció estrechamente asociado a las actividades canaleras y al sector de servicios, mientras que la producción de bienes tuvo un papel secundario. En el cuadro VI.14, en el que se sintetiza la evolución en la composición del PIB en estos años, se muestra que al término del período el peso de la agricultura era de tan solo un 7,9% del PIB, mientras que la industria manufacturera aportaba un 9,1%. La participación de los servicios también fue elevada y creciente, de manera que sus niveles, cercanos al 60% del PIB entre 1950 y 1970, alcanzaron casi el 80% en 1982.

Estas tasas de participación del sector de servicios en el PIB fueron marcadamente superiores a todo el resto de América Latina, lo que indica el bajo incentivo a la diversificación productiva en los bienes transables internacionalmente (aquellos que provienen de los sectores agrícola y de la industria manufacturera). De igual modo, esto contrasta con el peso de estos dos últimos sectores en el PIB en los otros países centroamericanos al final del

período de crecimiento regional generalizado (alrededor de 1980)²⁶. Es posible que una buena caracterización del modelo indique que la relativa abundancia de divisas externas posibilitada por la actividad canalera cerró espacio al avance de los sectores productores de bienes transables, desestimulándolos por una especie de enfermedad holandesa. De hecho, operó un permanente desincentivo a la diversificación productiva y exportadora en la agricultura y la industria en función de la temprana dolarización de la economía y la falta de protección activa por parte del Estado a dichas actividades.

Cuadro VI.14
Panamá: composición sectorial del PIB precios corrientes, años seleccionados
(En porcentajes)

Composición sectorial del PIB precios corrientes	1950	1955	1960	1965	1970	1973	1982
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	28,7	29,0	23,0	23,9	19,2	12,5	7,9
Explotación de minas y canteras	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1
Industrias manufactureras	9,1	9,7	13,1	15,4	15,9	11,2	9,1
Construcción	4,1	4,2	5,5	5,3	5,9	8,7	6,5
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1,2	1,3	2,0	1,8	1,8	1,9	2,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,9	4,6	4,6	4,7	5,4	6,7	14,1
Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	13,4	12,6	13,9	13,6	14,0	16,4	18,4
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	10,7	10,2	10,8	9,5	10,1	13,3	26,8
Propiedad de vivienda	9,0	8,3	8,3	6,7	6,3	6,9	9,6
Servicios comunales, sociales y personales	28,8	28,3	26,7	25,6	27,5	27,8	16,8
Servicios gubernamentales	2,6	2,4	2,7	2,1	2,8	12,1	11,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En suma, en cuanto al crecimiento del PIB, el desempeño de la economía panameña es, en general, similar al observado en el resto de los países de Centroamérica entre 1950 y fines de la década de 1970 con respecto a la evolución de la economía norteamericana —incluso considerando el impacto recesivo que tuvo en esta la crisis del petróleo en 1974-1975. Aun así, entre 1976 y 1982 ocurrieron dos desviaciones a esa regla. La primera ocurrió en 1976-1977, cuando la economía panameña se mantuvo en recesión pese a la recuperación de la norteamericana y del comercio mundial. La segunda, cuando entre 1980 y 1982 la economía de Panamá creció pese a la recesión norteamericana y el aumento en las tasas de interés internacionales, que afectaron severamente las economías de casi todos los países de América Latina.

Ardito (2016) agrega que el buen desempeño económico de Panamá durante las décadas de 1960 y 1970 fue financiado en gran medida por la Alianza para el Progreso, primero, y mediante el endeudamiento externo masivo después. Así, el crecimiento económico de esos años se guió por una estrategia de desarrollo

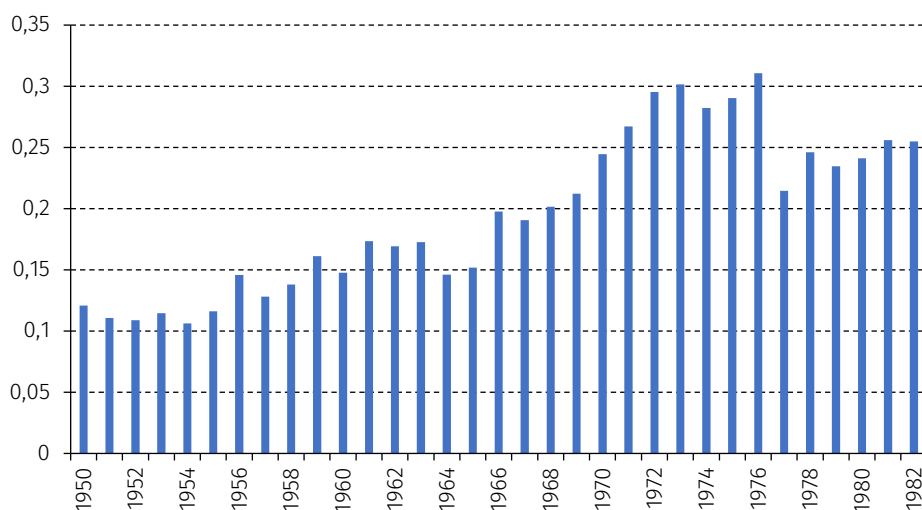
“que buscó continuar el crecimiento sostenido basado en el aumento de las exportaciones; promovió la integración nacional mediante obras de infraestructura y comunicación; agilizó la integración social con base en inversiones en la formación de recursos humanos, especialmente en las áreas rurales; trató de

²⁶ Los porcentajes de los sectores agrícola y manufactura fueron, respectivamente, del 24,6% y 20,3% en Guatemala; del 26,8% y 15,4% en Honduras; del 16,8% y 27% en El Salvador; del 22,9% y 19,2% en Nicaragua; y del 18% y 22% en Costa Rica (circa 1980).

fortalecer las instituciones más identificadas con el desarrollo, y promovió el fortalecimiento cultural de la identidad nacional” (Ardito, 2016, págs. 38 y 79).

Esa política encontró orientación y sustento técnico en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, elaborada por el Ministerio de Planificación y Política Económica creado por el gobierno del General Omar Torrijos en 1973. Con ello, la agenda desarrollista presentada por el presidente Ernesto de la Guardia en 1956 alcanzó su culminación formal, debido sobre todo al respaldo recibido por parte de la alianza entre liberales y militares a partir de 1968, y ampliada con sectores populares organizados a partir de 1972. A esto se agregaría el fortalecimiento del papel del Estado en el desarrollo económico, mediante la nacionalización y expansión de la industria eléctrica y la de telecomunicaciones, la creación de nuevas entidades para el fomento del sector agropecuario y un agresivo programa de inversiones públicas en infraestructura física y social en educación, salud y vivienda popular²⁷. Así, como se ha dicho, la inversión fija bruta como porcentaje del PIB creció de manera sostenida durante el período, particularmente a partir de 1967-1968 (véase el gráfico VI.3).

Gráfico VI.3
Panamá: coeficiente IFB/PIB durante el período de Crecimiento con fluctuaciones bajo control del Canal por los Estados Unidos, 1950-1982



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: Precios corrientes.

El proceso incluyó también iniciativas como la expansión de la Zona Libre de Colón, la aprobación de la Ley Bancaria que abrió paso al desarrollo del Centro Financiero Internacional de Panamá y en 1972 la negociación y aprobación de un Código del Trabajo muy avanzado para su época²⁸. El trienio 1980-1982 resultó excepcional debido al tránsito por el Canal del petróleo con destino al Golfo de México, en virtud de los elevados precios en el mercado mundial. Si bien ese flujo se vio reducido con la inauguración del oleoducto interoceánico en el Occidente del país, Panamá, a diferencia de los demás países de Centroamérica, no pasó por la severa crisis de la deuda que paralizó a sus vecinos a inicios de la década de 1980.

²⁷ En 1973, por ejemplo, se crearon el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo, así como el Ministerio de Vivienda y el Banco de Crédito Hipotecario.

²⁸ Que, a decir de destacados economistas liberales como Ardito y Chapman, “introdujo una considerable inflexibilidad en el mercado de trabajo” (Ardito, 2016, pág. 39).

C. Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño

Los cambios políticos ocurridos en la década de 1970 habían dado lugar a esperanzas sobre la posibilidad de que el modelo socioeconómico panameño tendiera a la inclusión social. Esta fue la perspectiva de la impronta democrático-liberal del desarrollismo panameño, expresada en la visión de un desarrollo nacional e integral, que Ardito (2016) resume así:

“Un Panamá que ofrece oportunidades de realización a toda su población, eliminando la pobreza e integrando al país, con un crecimiento económico sostenible, acompañado de un desarrollo humano dinámico, lo cual se alcanza dentro de un Estado con instituciones sólidas, dotadas de niveles ejemplares de gobernabilidad y de una clara transparencia en sus objetivos, metas y acciones, que garantizan la libertad, estimulan la responsabilidad y la solidaridad y protegen al medioambiente” (pág. 20).

La realidad pondría a prueba esta visión durante la década de 1980 y el período subsiguiente, revelando los límites de la capacidad del liberalismo desarrollista panameño para concretarla²⁹. En la práctica, ese liberalismo desarrollista se limitaba en lo esencial a la defensa de la libertad de circulación del capital, en materia de política social enfatizaba la promoción del individuo y en lo político tendió a ser conservador. Así, en lo económico el período 1983-1989 resultó el de menor crecimiento —un período relativamente breve de recesión en un largo ciclo expansivo de siete décadas—. A ello contribuyó, sin duda, el rápido deterioro de la vida política del país, asociado en buena medida a la disputa por el control de la renta canalera entre viejos y nuevos sectores de interés en la economía del país.

En el cuadro VI.15 se muestra el comportamiento de la triada PIB-productividad-inversión durante la década de 1980, donde destacan las fuertes caídas de 1983, 1987 y 1988 junto al modestísimo crecimiento de 1989, el año en que la crisis política culminó con la invasión de Panamá por las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Al menos dos factores básicos contribuyeron a la recesión. Uno fue una crisis de oferta de tránsito por el Canal, asociada a innovaciones en el transporte marítimo como el sistema de contenedores ya mencionado, que solo vino a resolverse con considerables inversiones en la infraestructura del Canal a partir de 1990. El otro, el impacto de la crisis política que afectó al país entre 1984 y 1989 sobre esta circunstancia económica.

Este segundo factor tiene una importancia mayor de lo que parece a primera vista. Como ya se dijo, un rasgo característico de la historia de Panamá en el siglo XX consistió en que cada paso de entendimiento en la disputa con los Estados Unidos por la soberanía nacional y la renta canalera fue precedido por una interrupción violenta del orden constitucional, y seguido por la restauración de ese orden bajo formas nuevas. Este fue el curso a seguir pactado por el General Omar Torrijos y los grandes grupos de poder económico y político del país tras la firma del Tratado de 1977. Ese pacto preveía realizar elecciones plenamente democráticas en 1984 para delegar en el gobierno resultante el manejo de la renta canalera y de las relaciones políticas con los Estados Unidos en un marco que ahora incluía el Tratado de Neutralidad. Una novedad en ese proceso consistiría en la presencia del Partido Revolucionario Democrático, en ese entonces de orientación socialdemócrata, como tercero en disputa en unos comicios que tradicionalmente habían enfrentado a candidatos conservadores ruralistas y liberales transitistas.

²⁹ El término liberalismo es utilizado aquí en un sentido amplio, que abarca tanto sus dimensiones política, ideológica y económica, con los matices que lo caracterizaron en nuestra región entre 1950 y 1990, cuando pasó a asociarse al neoliberalismo contemporáneo.

Cuadro VI.15

Panamá: variaciones en la triada en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño, años seleccionados

(En porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Tasa de crecimiento anual del PIB real	15,2	9,2	5,3	-4,5	2,7	4,9	3,6	-1,8	-13,4	1,6
Tasa de crecimiento de la IFB real	21,8	24,0	3,5	-27,8	-10,5	-4,4	24,7	10,1	-57,0	-35,2
Productividad por trabajador (PIB a precios constantes de cada país entre el personal ocupado)	12,8	6,9	3,2	-10,3	-0,1	2,8	0,9	-6,8	-10,2	-3,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad de Groningen.

La muerte del General Torrijos, en julio de 1981, cambió los términos del acuerdo original, que los mandos militares se negaron a acatar. Un año después sería derrocado el presidente a cargo de la transición democrática prevista, Arístides Royo. Para 1983, los militares anunciaron que el candidato electoral del oficialismo sería Nicolás Ardito Barletta, quien había pasado a trabajar en el Banco Mundial. El estrecho margen y lo tardío de la confirmación del triunfo electoral del candidato oficialista dieron paso a una situación de crisis política en la que los principales actores en confrontación fueron el Estado Mayor de las fuerzas armadas y una amplia gama de organizaciones empresariales, gremiales y políticas.

En este marco, la inestabilidad política en el país agravó las dificultades ya indicadas de la economía panameña en la década de 1980, acentuadas por el servicio de la deuda externa del país, la subutilización de la infraestructura creada para atraer inversiones privadas y la lentitud para abrir las áreas revertidas de la antigua Zona del Canal a la inversión privada. A ello habría que añadir una reducción de la productividad total real de los recursos que disminuyó la competitividad de las exportaciones y un sistema de cuotas y aranceles de importación que ofrecían una protección elevada a un grupo pequeño de industrias (Ardito, 2016).

En Panamá, la combinación de la crisis de competitividad del Canal y la crisis política interna generó un impacto negativo mayor que el de la crisis de la deuda, que en casi todo el resto de América Latina era el determinante central de la crisis. En los primeros años de la década de 1980, el sistema bancario internacional proporcionó oferta monetaria y crédito a la economía. Después, la intensificación del conflicto político interno llevó a los Estados Unidos a imponer sanciones económicas a Panamá, que incluyeron el congelamiento de los activos del Banco Nacional de Panamá en los bancos de Nueva York y la desviación de la anualidad del Canal y los pagos de los impuestos a una cuenta de depósito en custodia (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

Cuadro VI.16

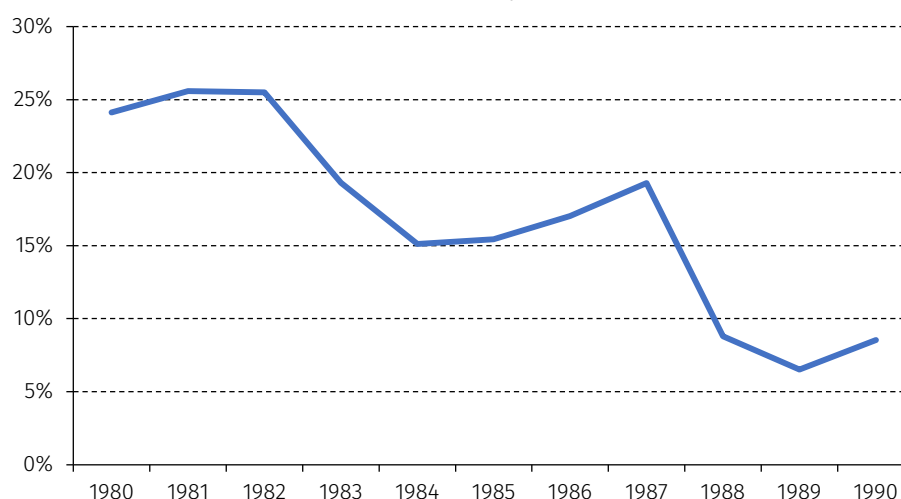
Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB per cápita, 1980-1989

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Tasa de crecimiento del PIB per cápita	12,5	6,6	2,9	-6,7	0,4	2,6	1,3	-3,9	-15,2	-0,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad de Groningen.

Estas acciones causaron una baja súbita en los depósitos bancarios y al congelamiento de los depósitos en los bancos de fondos extranjeros por un período de tres años. Esto condujo a una severa caída en la oferta monetaria y la liquidez financiera en 1988, lo que ocasionó un abrupto descenso del PIB (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). Este panorama explica la también abrupta caída en la inversión en el período, medida como el coeficiente IFB/PIB, aun considerando el fuerte descenso en el numerador (véase el gráfico VI.4)³⁰. En cuanto a la estructura productiva de la economía panameña, en estos años destacan los descensos en los sectores de la construcción y el transporte, que pasaron del 7,2% y 22% en 1980, respectivamente, al 1,8% y 15% en 1989. En contraste, los sectores de comercio y de establecimientos financieros pasaron del 14,8% y 13,1%, respectivamente, al 19% y 22% para esos mismos años (véase el cuadro VI.17).

Gráfico VI.4
Inversión en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal al Estado panameño



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: IFB/PIB precios corrientes.

Cuadro VI.17
Composición sectorial del PIB en el período de Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal al Estado panameño, años seleccionados
(En porcentajes)

Composición sectorial del PIB precios constantes		1980	1982	1984	1986	1988	1990
1.	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	9,5	7,9	8,8	8,5	9,8	9,6
2.	Explotación de minas y canteras	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3.	Industrias manufactureras	10,5	9,1	9,7	9,5	9,2	9,7
4.	Construcción	7,2	6,5	3,6	3,5	1,8	1,2
5.	Subtotal industrial (2+3+4)	17,8	15,7	13,4	13,1	11,1	10,9

³⁰ Coeficiente IFB/PIB: información que permite un amplio conocimiento sobre el comportamiento de la inversión en el corto plazo, misma que está integrada por los bienes utilizados en el proceso productivo durante más de un año y que están sujetos a derechos de propiedad. Este indicador muestra cómo una gran parte del nuevo valor agregado bruto en la economía se invierte, en lugar de ser consumido. Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/ifb/>.

Composición sectorial del PIB precios constantes		1980	1982	1984	1986	1988	1990
6.	Subtotal bienes (1+5)	27,3	23,6	22,2	21,6	20,9	20,5
7.	Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	3,1	2,9	3,5	4,3	5,3	4,9
8.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	22,1	14,1	13,8	13,5	15,0	13,7
9.	Subtotal servicios básicos (7+8)	25,1	17,0	17,3	17,8	20,3	18,5
10.	Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	14,8	18,4	16,7	17,8	16,4	19,0
11.	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	13,1	26,8	27,1	25,4	22,6	22,2
12.	Propiedad de vivienda	7,0	9,6	11,1	12,0	14,8	14,8
13.	Servicios comunales, sociales y personales	20,8	16,8	19,4	19,1	22,2	19,9
14.	Servicios gubernamentales	11,6	11,2	13,0	13,0	15,9	13,3
15.	Subtotal otros servicios (10+11+13)	48,7	61,9	63,1	62,3	61,3	61,1
16.	Subtotal servicios (9+15)	73,8	79,0	80,4	80,1	81,5	79,6
17.	Ajuste por servicios bancarios	2,7	4,9	5,5	5,5	4,4	3,2
18.	Derechos de importación	1,6	2,4	2,9	3,8	2,0	3,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En suma, durante la década de 1980 el desempeño de la economía panameña fue afectado por la creciente inadecuación en la capacidad de la oferta de tránsito por el Canal y por la inestabilidad asociada al ingreso de nuevos actores políticos a la disputa interna por el control del Estado a cargo de la administración de la renta canalera. Aquella fase de descomposición política desembocó, como se sabe, en la intervención de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en la crisis interna de Panamá en diciembre de 1989³¹. Esa intervención dio lugar a la sustitución del régimen dictatorial entonces imperante en Panamá por una democracia liberal encabezada por las autoridades que habían resultado electas en mayo de ese año y a la liquidación de las fuerzas armadas del país. Con ello se abrió paso a una política de ajuste estructural cuya ejecución se veía intentado desde principios de la década que ahora concluía.

Así, una vez superada la crisis de la década de 1980, la república de Panamá debió encarar un complejo proceso de reconstrucción de su economía y su Estado dentro de las limitaciones impuestas por la modalidad transitista de desarrollo, intocable desde la perspectiva de los grupos fundamentales de poder económico y político en el país. En ese proceso, además, se combinaron las dificultades generadas por la crisis política y económica de la década de 1980 —con sus contradicciones estructurales intactas— y el proceso de reorganización del mercado mundial conocido como globalización.

³¹ Este tipo de intervención había sido establecido como una opción de política para los Estados Unidos en el tratado de 1903, y había sido ejercida previamente en 1925 a solicitud del gobierno conservador de ese entonces en Panamá, para aplastar una huelga de pagos de alquileres por familias de trabajadores, con un saldo de siete muertos, gran número de heridos y captura y expulsión del país de trabajadores extranjeros vinculados al movimiento inquilinario. Posteriormente, los Estados Unidos demandaron un Tratado de Neutralidad que renovaba esa potestad de intervención, como condición para aprobar el Tratado Torrijos-Carter, que se invocó para justificar la invasión de 1989.

D. Crecimiento poco inclusivo en la segunda fase del proceso de transferencia del Canal (1990-1999) y su control total por el Estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)

El período 1990-2017 fue de gran dinamismo económico, sustentado por fuertes inversiones direccionadas al mercado interno y a las actividades de expansión de exportaciones. El inicio de la década de los noventa marcó la restitución de las instituciones democráticas y de gobierno. Si bien la caída en la actividad económica causada por la crisis política de los años 1987-1989 y el cierre del sistema bancario fueron amortiguados en parte por las contribuciones del Canal, la recuperación económica a partir del inicio del período 1990-2017 respondió también a otras inversiones locales y extranjeras, y a las actividades de expansión de exportaciones (apoyado en el dinámico mercado internacional de esos años) y del crédito (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

Así, la economía panameña comenzó a operar en una economía internacional más dinámica y, pese a un lento aumento en el tránsito de Canal —la tasa de crecimiento del tonelaje neto CP-SUAB en 1990-1994 fue, en promedio, menor al 1,00%, e incluso negativa en 1992 y 1993 (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006, anexos)—, el PIB panameño creció en 5,1% por año en promedio en esa década (sin perder de vista que se venía de un bajo nivel en los años previos), y las tasas de crecimiento de los ingresos del área del Canal y del PIB del área del Canal fueron menores (del 3,1 y 3,7, respectivamente) (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

En el cuadro VI.1 de este capítulo no solo se muestra la recuperación del dinamismo económico en Panamá durante el período 1990-2017 respecto al inmediato anterior. Además, en el agregado se indica que las tasas de crecimiento anuales que conforman la tríada PIB-inversión-productividad laboral fueron superiores en los años 1990-2017 que durante el período 1950-1982, aunque no sin fluctuaciones. En el gráfico VI.5 se ilustra el desempeño posterior a 1990.

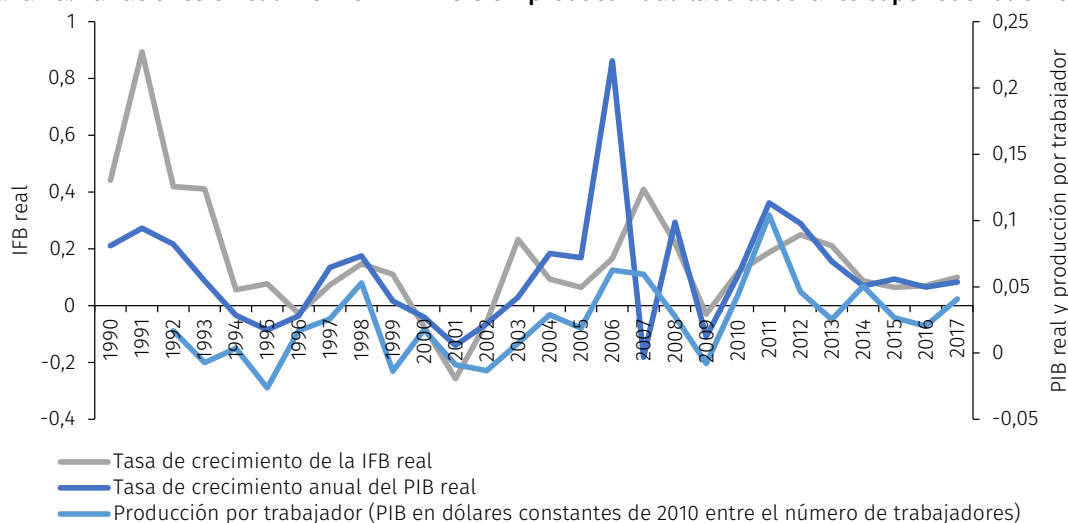
Las condiciones para el crecimiento económico local y extranjero fueron propicias durante la década de 1990 (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). En esos años el PIB panameño registro un promedio de crecimiento de 5,6% anual, aproximadamente, de acuerdo con cifras de la CEPAL. El establecimiento de políticas económicas definidas influyó en la generación de confianza en las oportunidades que ofrecía la economía nacional y en el estímulo a la inversión local y extranjera (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). En el plano político, tuvo especial importancia la aprobación por la Asamblea Nacional en 1993 de un Título Constitucional destinado a preservar a la Autoridad del Canal de Panamá de disputas políticas por el control de la renta canalera. En lo más esencial ese Título establece lo siguiente:

- La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) es una persona jurídica autónoma de Derecho Público creada por el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá y a la que le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, así como sus actividades conexas y complementarias, conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.
- El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la nación panameña, por lo que no puede ser vendido, ni cedido, ni hipotecado, ni, de ningún otro modo, gravado o enajenado. El régimen jurídico que se estableció para la Autoridad del

Canal de Panamá tiene el objetivo fundamental de preservar las condiciones que hacen del Canal una empresa al servicio pacífico e ininterrumpido de la comunidad marítima, del comercio internacional y de Panamá³².

Gráfico VI.5

Panamá: variaciones en el trinomio PIB-inversión-productividad laboral durante el período 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL y la Universidad de Groningen.

Los servicios de tránsito aportados al comercio mundial por el Canal siguieron representando parte importante de la entrada de divisas externas en Panamá y el dinámico mercado internacional sirvió de apoyo para aumentar y diversificar las exportaciones en forma fundamental para la expansión panameña, muy exigente ante la acelerada expansión de las importaciones (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). Por otra parte, la estructura de las exportaciones sufrió un cambio drástico durante el período 1990-2017. Los productos primarios, que hacia 1990 registraban más del 50% del valor de las exportaciones de bienes de Panamá, prácticamente desaparecieron para 2017, mientras que las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta se incrementaron sustancialmente.

Las exportaciones de manufactura, recursos naturales y tecnología baja aumentaron también, aunque en proporciones menores. En el cuadro VI.18 se muestran los incrementos en las exportaciones e importaciones de bienes en Panamá comparando las tasas medias de crecimiento anuales en los períodos 1983-1989 y 1990-2017. Estos cambios en la estructura de exportaciones se concentraron entre los años 2005 y 2010. Sin la contribución de las exportaciones, Panamá hubiera tenido una balanza de pagos insostenible que solo habría podido ser balanceada con una tasa de crecimiento del PIB mucho más baja que la registrada (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

³² Véase Autoridad del Canal de Panamá [en línea <https://micanaldepanama.com/nosotros/sobre-la-acp/fundamentos-legales/>]. El contenido completo del Título Constitucional puede consultarse [en línea] <https://docs.panama.justia.com/federales/actos-legislativos/acto-legislativo-1-de-1993-feb-25-1994.pdf>.

Cuadro VI.18

Panamá: tasas medias de crecimiento anual por período de las exportaciones y las importaciones totales (volumen y valor), períodos seleccionados

(En porcentajes)

Período	Índices de volumen		Índices de valor	
	Exportación de bienes FOB	Importación de bienes FOB	Exportación de bienes FOB	Importación de bienes FOB
1983-1989. Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño	0,67	-0,38	1,91	1,20
1990-2017. Crecimiento con rigidez distributiva en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el estado panameño en los años subsiguientes (2000-2017)	4,93	6,53	6,43	8,42

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y FRED.

En la década de 1990 la contribución de la Zona Libre de Colón aumentó y aceleró su crecimiento. La actividad portuaria se incrementó de manera rápida después de la construcción de nuevos puertos privados y de la privatización de los previamente existentes. Las ventas de productos derivados del petróleo crecieron nuevamente después de la creación de las Zonas Libres de Petróleo en 1992 (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). Para 1995, las actividades del Canal representaron el 18,0% del PIB, 34,2% de las exportaciones y 15,0% de los ingresos gubernamentales. Sin tales contribuciones, la calificación crediticia panameña no habría sido suficiente para permitir el refinanciamiento de su deuda pública externa (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

La característica combinación de un buen desempeño económico con una marcada desigualdad social, propia de la economía panameña, se consolidó durante esta década. Al tomar posesión del cargo de presidente de la República el 1 de septiembre de 1994, Ernesto Pérez Balladares señaló en su discurso inaugural que “la dimensión de los problemas económicos y sociales que aquejan al país es colosal” (Cardona Conte, 2019, pág. 435). Al respecto, dijo que los problemas sociales y económicos del país

“son graves y complejos. Panamá sufre el agobio de la pobreza que afecta al 50% de la población, porcentaje del cual la mitad, es decir el 25% del total, vive en niveles de pobreza crítica; el desempleo alcanza el 13% de la fuerza laboral, pero en las áreas rurales, a esas cifras, ya de por sí preocupantes, se suman una muy pobre calidad del empleo y un bajo poder de compra, todo lo cual configura una situación alarmante que afecta a porcentajes aún más altos de la población” (Cardona Conte, 2019, págs. 433-434).

Y a renglón seguido afirmaba que a un severo déficit habitacional se añadían una educación pública deficiente y desligada de la realidad económica, al tiempo que los servicios de salud pública no satisfacían las necesidades mínimas de amplios sectores del pueblo panameño, y en muchas zonas rurales son prácticamente inexistentes.

De este modo, tras la invasión de 1989 y la descomposición de lo que quedaba de la estructura económica generada por el desarrollismo a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, se pone en marcha un programa económico basado en “a) el perfeccionamiento de una

economía de mercado con énfasis en un mercado laboral flexible, b) el sector privado como responsable de la actividad productiva, c) la orientación de la economía hacia el mercado externo y d) la modernización de las operaciones del Estado y la transferencia de responsabilidades hacia el sector privado” (Moreno, 2014, pág. 449). El nuevo milenio inició con un desmejoramiento de la economía panameña. La tasa promedio de crecimiento del PIB entre 2000 y 2002 fue del 1,8% y las tasas promedio de crecimiento de las exportaciones e inversiones disminuyeron también. Las condiciones del comercio se deterioraron y las tasas de interés aumentaron. Las cuentas corrientes y de capital de la balanza de pagos redujeron la disponibilidad de dinero y el sistema bancario redujo el crédito. A esto habría que agregar el cierre de bases militares estadounidenses y la reducción de las inversiones extranjeras (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

Hubo factores externos que abonaron a la caída del PIB en esos años. En 2001, los Estados Unidos entraron en recesión y emergieron problemas financieros en el Brasil, la Argentina y México. También se observó una desaceleración en Chile, en la República Bolivariana de Venezuela y en los países centroamericanos. Las exportaciones tradicionales de Panamá siguieron enfrentando condiciones comerciales desfavorables con el precio del petróleo por encima del promedio y con el bajo precio de las exportaciones tradicionales. El crecimiento reducido en la región afectó a la Zona Libre de Colón y los bancos reportaron una baja en su actividad. Los efectos negativos fueron atemperados por los nuevos sectores de exportación, que compensaron la caída en el mercado doméstico, ayudando a mantener una tasa positiva de crecimiento del PIB (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006).

Este escenario se revirtió en 2003, cuando se alcanzó una tasa del PIB del 4,2%, que se aceleró a un promedio de 7,3% anual en el período 2004-2017. El comercio, la Zona Libre de Colón, el transporte marítimo, las comunicaciones, el turismo, la exportación de bienes y servicios y la actividad de la construcción impulsaron el mejoramiento de la economía. La inversión extranjera aumentó significativamente también a partir de 2003. Así, lo acontecido en los primeros 15 años de este período demostró que el sistema económico del canal, la plataforma de servicios globales y las actividades paralelas habían crecido notablemente como resultado de la incorporación del antiguo enclave canalero a la economía panameña y de las políticas públicas adoptadas para inducir su desarrollo (Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP, 2006). En el cuadro VI.19 se ilustran los cambios ocurridos en la composición sectorial y la creciente relevancia de las actividades asociadas al sector industrial, en particular la construcción.

Cuadro VI.19

Panamá: composición sectorial del PIB (precios constantes) en el período 1990-2017, años seleccionados
(En porcentajes)

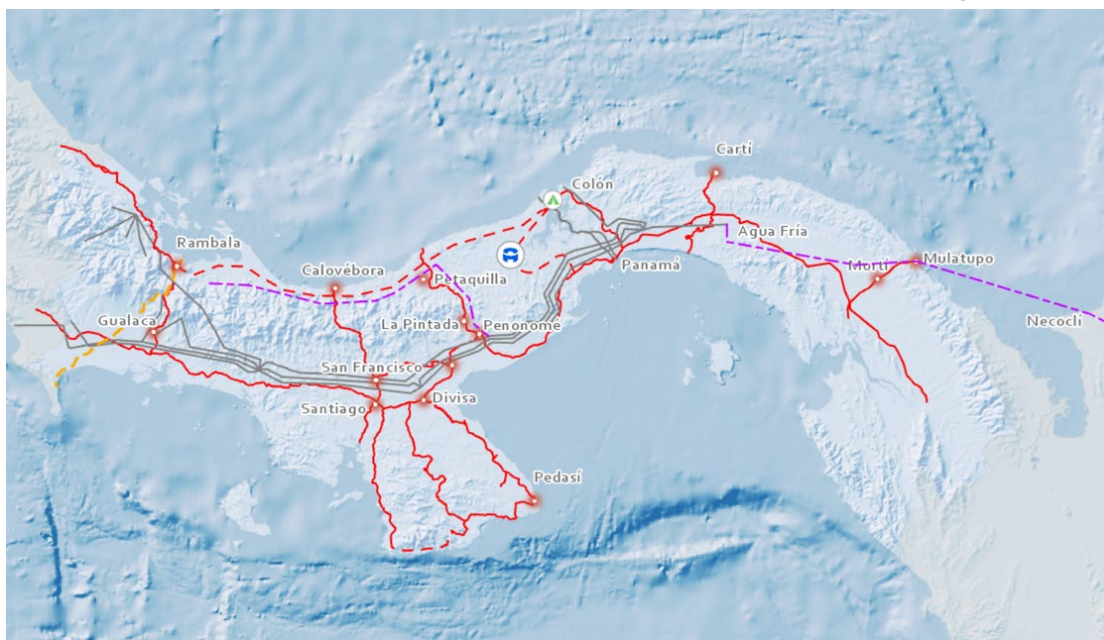
Composición sectorial del PIB		1990	2000	2010	2017
1.	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	9,6	7,0	3,4	2,3
2.	Explotación de minas y canteras	0,1	0,7	1,1	1,8
3.	Industrias manufactureras	9,7	9,6	6,5	5,2
4.	Construcción	1,2	4,7	8,6	16,7
5.	Subtotal industrial (2+3+4)	10,9	15,0	16,2	23,8
6.	Subtotal bienes (1+5)	20,5	22,1	19,7	26,1
7.	Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	4,9	3,3	3,1	3,9
8.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13,7	15,2	15,2	13,3
9.	Subtotal servicios básicos (7+8)	18,5	18,5	18,4	17,3
10.	Comercio, al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	19,0	16,6	21,8	20,2

Composición sectorial del PIB		1990	2000	2010	2017
11.	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	22,2	25,5	22,9	20,9
12.	Propiedad de vivienda	14,8	15,6	15,3	13,6
13.	Servicios comunales, sociales y personales	19,9	15,0	12,9	11,1
14.	Servicios gubernamentales	13,3	9,4	7,9	6,8
15.	Subtotal otros servicios (10+11+13)	61,1	57,2	57,6	52,3
16.	Subtotal servicios (9+15)	79,6	75,6	75,9	69,5
17.	Ajuste por servicios bancarios	3,2	3,7		
18.	Derechos de importación	3,0	6,0	4,4	4,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las transformaciones en la estructura económica ocurridas en el siglo XXI pueden apreciarse también desde la organización territorial del país (véase el mapa VI.3). Panamá cuenta hoy día con una red vial mucho más extensa, que además renueva por múltiples vías las relaciones interoceánicas que fueron características del período prehispánico. A esto se agrega una red eléctrica y de telecomunicaciones de creciente cobertura y el crecimiento de varias ciudades intermedias —Penonomé, Santiago, David— a lo largo de la vieja carretera interamericana. Dentro de esas transformaciones en curso, destaca la formación de una enorme área conurbada que vincula entre sí a la ciudad de Panamá con sus vecinas cercanas al este, el oeste y el norte³³.

Mapa VI.3
Panamá: transformaciones en curso en el ordenamiento territorial del istmo, siglo XXI



Fuente: G. Castro, "Panamá, un territorio en 3 tiempos", *Revista Tareas*, N° 158, Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena", enero – abril 2018, 2018a, con aportes de ESRI/Ciudad del Saber.

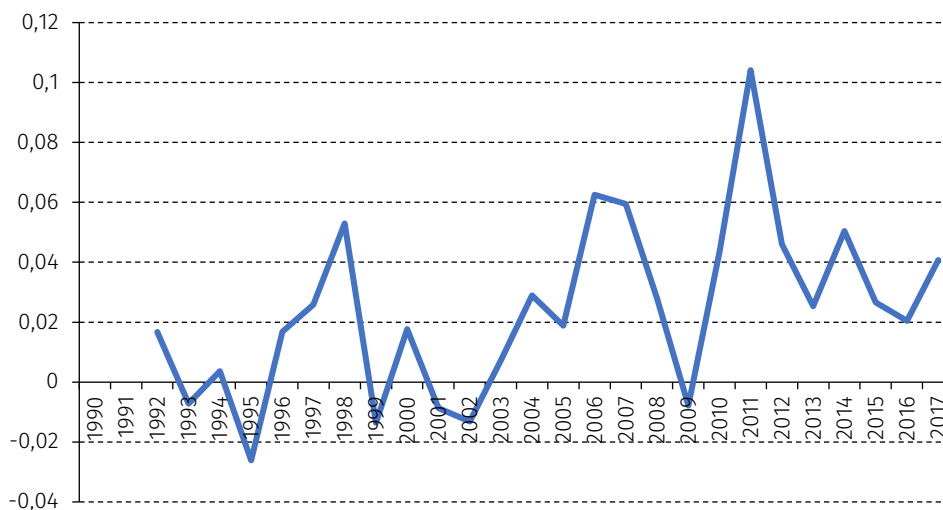
Notas: Las líneas rojas corresponden a la red vial; las grises, a la red energética. Las fragmentadas corresponden a posibilidades y proyectos en curso.

³³ Esa conurbación, que ya alberga a cerca de la mitad de la población del país, terminará por incorporar más temprano que tarde a la ciudad de Colón en el Atlántico, creando problemas de gestión urbana sin precedentes en la historia del país.

De este modo, el proceso de transición iniciado en la década de 1970 se ha acelerado y tiende a diversificarse aun en el marco de las restricciones impuestas por la organización transitista del tránsito y en creciente contradicción con las mismas. Esto crea incluso problemas de orden conceptual de un tipo nuevo en el país, si se considera al margen del conjunto de las transformaciones en curso en el país. Tal es el caso, por ejemplo, del vínculo entre el sistema económico del canal y la plataforma de servicios globales de Panamá. Lejos de constituir entidades separadas, constituyen la expresión de un mismo proceso de diversificación de las oportunidades de desarrollo que ofrece la gradual integración de la economía panameña al proceso de globalización que tiene hasta ahora un carácter inercial y reactivo, pues carece de un planteamiento estratégico formal³⁴.

La adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio a finales de 1997 ayudó a que el país se beneficiara en el nuevo milenio del aumento del comercio global. Durante el período 2006-2016, el PIB per cápita creció a una tasa promedio del 5,5% al año y los niveles de inversión en Panamá fueron superiores al promedio de la región de América Latina y también a los de la OCDE (OCDE, 2017). Como se muestra en el cuadro VI.4, la pobreza descendió, registrando resultados relativamente satisfactorios comparado con otros países con niveles similares de PIB per cápita (OCDE, 2017). Asimismo, se observó una caída en la concentración de ingreso (Gini), aunque su nivel todavía es muy alto (de 49,9 en 2017), por encima del promedio de América Latina (que es la región más desigual del mundo).

Gráfico VI.6
Panamá: producción por trabajador, 1990-2017
(PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad de Groningen.

En conjunto, ha sido un período de incremento de la inversión en áreas específicas de alto rendimiento, como el Canal de Panamá y las obras de infraestructura, lo que permitió una buena elevación en la productividad laboral, cercana al 2,2% al año (véase el gráfico VI.6). Con

³⁴ Lo reciente de la presencia de esta plataforma en la historia de la economía panameña, en desarrollo desde 1990, aún demanda la labor de investigación necesaria para comprender de manera más integral su papel en el desarrollo de la renta canalera. Una consultoría contratada por la Fundación Ciudad del Saber a la empresa INTRACORP, por ejemplo, revela que la Ciudad del Saber había generado para 2015 381,57 millones de balboas en ventas totales y había tenido además un impacto total de 623,10 millones de balboas en la economía nacional.

todo, persistió el incremento en el empleo informal, que resulta de la incapacidad del modelo económico para asimilar a los trabajadores en los sectores modernos de la economía y que para 2020 ocupaban a algo más de la mitad de la fuerza de trabajo. Para Chapman (2021), la pauta de crecimiento económico de los 30 años anteriores parece haber llegado a su fin porque, dado el bajo nivel de ahorro doméstico y las dificultades que se anticipan para obtener financiamiento externo e interno en las magnitudes de la última década, será difícil mantener la cuota de inversión del pasado³⁵.

Durante la última década de este período la construcción, la minería y el comercio interno fueron sectores especialmente dinámicos. La construcción de infraestructura física de gran escala —desde la ampliación del Canal y la construcción de la planta de saneamiento del agua consumida por la ciudad de Panamá, hasta la ampliación y construcción de nuevas vías de comunicación, y la del metro de la ciudad de Panamá— tuvo un importante papel en el crecimiento económico panameño (Chapman, 2021). Esas grandes inversiones beneficiaron, sobre todo, a la región interoceánica y permitieron transferir al sector privado un gran volumen de recursos financieros mediante contratos adjudicados por el Estado. Además, las tasas de crecimiento positivas (aunque decrecientes) del PIB en los años subsiguientes hicieron que la proporción de deuda/PIB fuera manejable, lo que brindó estabilidad a su deuda de largo plazo.

Se atribuye al presidente Pérez Balladares haber dicho que Panamá solo tenía dos opciones a fines de la década de 1990: desarrollar el país o subdesarrollar el Canal. Al respecto, todo sugiere que el nudo gordiano de ese dilema radicó en la modalidad transitista de desarrollo, que limita las capacidades del país para generalizar la oferta de servicios al tránsito interoceánico en las regiones occidental y central del país, como medio para fomentar una diversificación productiva y exportadora mediante el impulso de nuevas ventajas competitivas asociadas por ejemplo a la riqueza del territorio en materia de agua y biodiversidad, apoyada por una política de desarrollo social para la eficiencia económica, que contribuya a reducir la heterogeneidad estructural y las disparidades en la productividad, tanto entre los sectores de actividad como al interior de cada uno de ellos.

Con todo, más allá de las limitaciones de uno u otro modelo de desarrollo a lo largo del período, el hecho fundamental consiste en que ha ocurrido un conjunto de transformaciones en el país. Esas transformaciones, en efecto, expresan en la práctica un proceso de reorganización territorial que vincula entre sí al existente antes de la conquista europea y el que puede llegar a existir en la medida en que se resuelvan los dos problemas fundamentales ya planteados: el de la integración de la economía de la región interoceánica a la del resto del país y el de la definición del lugar y las funciones de Panamá en la economía que va emergiendo del proceso de globalización. Estas serían las bases necesarias para poner en valor el conjunto de los recursos naturales y humanos de la República. De ello se trata en la siguiente sección.

E. Luces y sombras de siete décadas de historia económica

Ser bueno es el único modo de ser dichoso.
 Ser culto es el único modo de ser libre.
 Pero, en lo común de la naturaleza humana,
 se necesita ser próspero para ser bueno.
 José Martí (1884)

Como se ha visto, el transitismo es una forma histórica de organización de la actividad de tránsito interoceánico dominante en el istmo desde mediados del siglo XVI. Esta modalidad de

³⁵ En febrero de 2021, la deuda pública de Panamá se ubicaba en 38.439 millones de balboas, un aumento de más de 8.607 millones de balboas en el último año, asociado a la necesidad de atender los problemas sociales y económicos generados por la pandemia de COVID-19.

desarrollo, característica de Panamá, está definida por cinco rasgos fundamentales: i) la concentración del tránsito interoceánico por una sola ruta, ii) el control estatal del tránsito así concentrado, iii) la concentración de los beneficios generados por los servicios al tránsito en manos de los sectores sociales que controlan al Estado, iv) la subordinación del conjunto del territorio y la vida económica del istmo a las necesidades del tránsito así organizado, y v) una contradicción general entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado.

Si bien estas cinco condiciones siguen operando en Panamá, de 1950 a nuestros días el país ha pasado por transformaciones que permiten plantear la viabilidad del funcionamiento de la modalidad de desarrollo transitista y de los factores que las ha generado y en los que se sustenta. De allí se derivan tres escenarios que vale la pena considerar en la perspectiva de las luces y sombras de la experiencia histórica en Panamá:

- i) que la resistencia al cambio de los grupos dominantes en la organización transitista de la economía termine por generar una crisis general de esa modalidad de desarrollo;
- ii) que las grandes inversiones realizadas en las últimas décadas en la modernización del Canal generen un período de crecimiento inercial general, con ajustes puntuales, graduales y dispersos en las estructuras económicas, sociales y políticas del país, en un marco de degradación ambiental sostenida que afecte el suministro de agua para la operación de la vía interoceánica y otras ventajas comparativas del país, como la extraordinaria riqueza de sus ecosistemas; y, naturalmente,
- iii) que la propia sociedad panameña genere las condiciones que le permitan avanzar hacia una organización de la provisión de servicios al flujo de valores en la economía mundial que aproveche todas las ventajas que ofrece Panamá al tránsito interoceánico e interamericano; mejore la inserción del Canal en el mercado interno del país, y facilite la de la economía de Panamá de la manera más productiva posible y equitativa en el proceso de globalización.

La primera de esas opciones probablemente conduciría a un régimen autoritario que tendría que enfrentar crecientes conflictos sociales y políticos. La segunda mantendría el bloqueo de otras ofertas regionales al tránsito, continuaría fomentando el extractivismo minero para aumentar el flujo de dólares y ampliaría el proceso de degradación sostenida del patrimonio natural, estimulando en el proceso la capacidad regional de movilización por cambios en la modalidad de desarrollo. La tercera, finalmente, llevaría a trascender las contradicciones generadas por modalidad transitista de desarrollo mediante el paso a formas de organización del tránsito interoceánico que permitan aprovechar todas las virtudes de la posición geográfica del istmo y su papel en el mercado mundial. Con ello, crearía las condiciones indispensables para avanzar hacia una sociedad más equitativa, ambientalmente sostenible, y con una organización territorial que facilite la tarea de promover el progreso técnico que garantice el desarrollo del país en el largo plazo³⁶.

Por otra parte, estas opciones también pueden ser vistas como momentos en el desarrollo de un mismo proceso histórico, que no ocurre de manera lineal, sino espiral, en el que cada momento termina creando las condiciones para la formación del siguiente. Sin duda resulta imposible establecer con precisión los tiempos de un proceso así concebido, pues sus modalidades de desarrollo son en verdad muy diversas, considerando que además tienen lugar de manera glocal en el marco de una transición histórica de alcance global. Con todo,

³⁶ Se agradece en particular a Ricardo Bielschovsky por su constante estímulo en construir el concepto de transitismo en términos que faciliten comprender las peculiaridades de la modalidad de desarrollo aún dominante en Panamá.

vistas así las cosas, y conociendo de donde procede ese proceso de desarrollo —como lo propone Wickham—, se pueden al menos establecer sus tendencias fundamentales con algún grado de precisión, para disponer de un marco de referencia que facilite cualquier ejercicio de previsión, en el sentido martiano de la expresión³⁷.

El cierre del período sometido a estudio comprende tres momentos bien definidos de un mismo proceso histórico. El primero corresponde a la formación y auge del desarrollismo entre las décadas de 1950 y 1980; el segundo, a la difícil transición al neoliberalismo emergente, entre 1983 y 1989, y el tercero a la hegemonía del neoliberalismo a partir de 1990, que ha llevado a formas más complejas de subordinación del conjunto de la economía y la sociedad a una situación de dependencia unilateral con respecto a la operación del Canal y su llamado sistema económico. Esos cambios han facilitado la integración del Canal y ese sistema en el proceso de globalización, sin que ocurriera lo mismo con el conjunto del país. Podría decirse, incluso, que la transición ha lanzado a Panamá a ese proceso sin previsión ni preparación por parte de los sectores dominantes en el país³⁸.

Esto incide de manera directa en el proceso de transición que vive el país, en la medida en que el agravamiento de las contradicciones no resueltas de la vieja modalidad de desarrollo transitista es afectado hoy por contradicciones de un nuevo tipo en el desarrollo nacional. De aquí, por ejemplo, la tendencia al deterioro de la capacidad del Estado para asumir y ejercer el interés general de la sociedad, mientras el gobierno se concentra cada vez más en atender el interés particular de los grupos de poder económico más estrechamente asociados a las actividades del corredor interoceánico, y otras como la minería metálica a cielo abierto en el corredor biológico del Atlántico mesoamericano.

Lo anterior plantea la necesidad de un abordaje integral de las opciones de salida a una situación de deterioro que ya pone en cuestión a la propia modalidad de desarrollo que la ha engendrado. Ese abordaje tendrá que incluir, por ejemplo, la tarea de superar la cultura política generada por el transitismo que, al decir de Chapman (2021), favorece a las élites que controlan el poder público en detrimento de “un ambiente respetuoso de las libertades y de una red de protección social que promueva condiciones de vida satisfactorias para los ciudadanos” (pág. 45). En efecto, lo que está en cuestión aquí es la transformación del Estado, de sus métodos de gobierno y de su relación con la sociedad, pues lo que está en cuestión no es la división de poderes, sino su ejercicio de una manera que incorpore y facilite el control social de la gestión pública.

Ello implica revisar los desafíos del desarrollo también desde la economía política y considerar la importancia de los actores, sus intereses y su poder de incidencia en las políticas públicas. La CEPAL (2018) identifica como la cultura del privilegio a un sistema de valores que ordena prácticas establecidas y que considera aceptable que un grupo de la población tenga ventajas sobre el resto de la sociedad. La cultura del privilegio se reproduce y expresa por sectores de la sociedad que movilizan sus redes y recursos para preservar asimetrías de base y logra enraizarse en las estructuras económicas dando pie al rentismo, donde el uso de condiciones de privilegio permite capitalizar la explotación de recursos, como el Canal y la minería, y utilizar estrategias financieras para apropiarse de rentas especulativas o perpetuar una fiscalidad débil.

³⁷ “Conocer es resolver. Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento, es el único modo de librarlo de tiranías... Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas” (Martí, 1975b, pág. 18).

³⁸ Panamá, por ejemplo, estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China —el segundo cliente en importancia del Canal después de los Estados Unidos— en 2017. Para entonces no contaba con ningún centro de estudios asiáticos, ni con la capacidad para preparar los recursos humanos y de gestión pública necesarios para aprovechar esa relación.

Esto, en Panamá, plantea dos problemas estrechamente relacionados entre sí. Uno consiste en generar una organización territorial del Estado que permita a las regiones fundamentales del país —oriental, interoceánica, central y occidental— asumir el control de su entorno e integrarse mucho mejor entre sí a partir de la diversificación de su actividad productiva desde sus propias necesidades y capacidades. El otro, en crear una nueva relación de correspondencia entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía, que incluya —sin reducirse a ello— una ampliación de la capacidad del país para contribuir a la circulación del capital entre las economías de ambos océanos, y las de Américas del norte y del sur.

Ambas tendencias parecen estar inscritas, como posibilidad histórica, en la lógica misma de los procesos económicos en curso desde 1950 hasta nuestros días, pero sobre todo a partir de 1990. En este período, la fuerte expansión en la capacidad de tránsito por el Canal, la importante diversificación productiva y exportadora, y una desconcentración espacial/regional de la actividad económica, generaron tendencias que apuntan a distintos escenarios posibles sobre el futuro, entre los cuales se puede construir el de la reorientación del modelo transitista a uno de desarrollo integral. La gradual maduración de esas tendencias, tanto en inversiones dispersas como en la formación de grupos de interés que expresan el interés general de distintas regiones del país —como el Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOMRO), una organización empresarial de amplia base social— ha creado una circunstancia en la que cabe imaginar una transformación que permita al país trascender el legado político-cultural del transitismo.

En esa perspectiva, avanzar hacia una organización del tránsito y de otras ventajas comparativas del istmo que las haga realmente competitivas e incrementar así su contribución al desarrollo humano demandaría, en particular, el fomento del desarrollo social necesario para garantizar la eficiencia económica. Esta es una condición indispensable para facilitar la formación de un mercado de amplia base social y de mayor diversidad productiva, que facilite la transferencia y difusión de la tecnología necesaria para incrementar la productividad en el conjunto de la economía glocal. Al respecto, el desarrollo social tiene dimensiones cuantitativas y cualitativas estrechamente vinculadas entre sí. Las cuantitativas corresponden sobre todo al acceso a servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda y al ejercicio del derecho a la organización. Las cualitativas, por su parte, se refieren al grado de complejidad de las relaciones que los seres humanos establecen entre sí en la producción de sus condiciones de vida, y de su identidad y su cultura a lo largo del tiempo.

Esto tiene especial relevancia en el proceso de desarrollo, que demanda la creación y renovación constante de las condiciones sociales que estimulen y faciliten la incorporación de nuevas tecnologías y formas de cooperación en el proceso de trabajo. En la vida social, además, el paso a formas superiores de organización facilita el desarrollo de formas más complejas de participación en la vida política de la sociedad, en particular en las relaciones de colaboración entre el Estado y la población en áreas tan complejas como las de formación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Esas condiciones no existen (aún) en Panamá. En el sector moderno de la economía —por ejemplo, en la Autoridad del Canal, la construcción, los servicios logísticos y más recientemente en la minería metálica a cielo abierto— el nivel de organización de los trabajadores es elevado y facilita acordar relaciones laborales que estimulan la productividad. No ocurre lo mismo en el servicio público ni en los sectores tradicionales, donde predominan modalidades tradicionales de organización que estimulan el clientelismo político y la dependencia de subsidios estatales.

Todo esto incide, también, en la tarea de dotar al Estado de la capacidad para expresar el interés general de la sociedad en su gestión administrativa y presupuestaria³⁹. Eso permitiría al país contar con un Estado comprometido con la ampliación de la base social del mercado mediante la formación de cadenas de valor entre todos los sectores de la economía desde el nivel de grandes empresas hasta el de cooperativas de producción y organizaciones productivas de base comunitaria, tanto en el campo como en las ciudades. Así entendidos, el desarrollo social y la transformación del Estado resultan indispensables para encarar el problema de la reorganización territorial de la economía, que permita hacer más competitivas las ventajas comparativas que resultan de la organización natural del territorio.

Esta reorganización territorial deberá atender, en particular, a la diversificación de los servicios de tránsito interoceánico e interamericano —en particular aquellos que contribuyan a la competitividad del Canal— y a la promoción de las condiciones naturales de producción que diversifiquen y consoliden la competitividad de la ubicación geográfica del istmo. Esto permitiría poner en valor una amplia gama de bienes y servicios que van desde el desarrollo de nuevas vías de tránsito interoceánico e interamericano y la creación de puertos auxiliares del Canal, hasta el desarrollo de la oferta de bienes y servicios ambientales de creciente demanda en el país y en el mercado global. Pero, sobre todo, esta reorganización ya es indispensable para fomentar las condiciones naturales de producción que demandan la operación del Canal y la generación de los volúmenes de energía eléctrica necesarios para el funcionamiento del corredor interoceánico⁴⁰.

Panamá ha experimentado desde mediados del siglo XX un deterioro sostenido en lo que hace a la deforestación. Ese deterioro ha estado asociado —como en otros países de la región— a la expansión de la frontera ganadera y, más recientemente, a la multiplicación de las explotaciones hidroeléctricas, la expansión constante de la conurbación en el Corredor Interoceánico, y a la minería metálica a cielo abierto en las selvas de la vertiente Atlántica del istmo cercanas a dicho Corredor. Esto ha provocado ya el colapso de ecosistemas de importancia crítica para la sostenibilidad de la operación del Canal y del desarrollo del país en su conjunto. En la práctica, en Panamá está en curso un proceso aún espontáneo y disperso de reorganización territorial. Si ese proceso es asumido por el Estado y la sociedad en una perspectiva de sostenibilidad, puede contribuir a un incremento de la competitividad del país en el mercado global. Si no es así, además de incrementar la conflictividad de las relaciones entre el corredor interoceánico y el resto del país, el transitismo terminará siendo el peor adversario de la competitividad de los servicios de tránsito interoceánico en Panamá.

El fundamento práctico de esta opción es evidente en el mapa VI.3. Ella nos permite apreciar cómo las transformaciones en curso en el ordenamiento geoeconómico del territorio del istmo ya incluyen el restablecimiento de varias de las rutas prehispánicas que atraviesan el istmo. Así, por ejemplo, en la región central del Pacífico, la ciudad de Penonomé ya cuenta con acceso al distrito minero de Donoso, en el Atlántico, y eventualmente se conectará con la ciudad de Colón a través del nuevo puente sobre el Canal en su desembocadura Atlántica. Esto permitirá vincular por vía terrestre el puerto de Aguadulce, en el Pacífico, con los de Colón, creando nuevas oportunidades para el flujo de exportaciones e importaciones desde y hacia Centroamérica.

³⁹ El concepto de interés general de la sociedad se refiere a la disposición de los sectores más relevantes de la misma a colaborar en la solución de problemas que afectan su desarrollo como tales sectores, así como en la atención a los problemas nuevos y más complejos que resulten de las soluciones encontradas. La capacidad del Estado para asumir este interés general se expresará, entre otras cosas, en la de contribuir al procesamiento político de los problemas sociales en la perspectiva de la estrategia nacional de desarrollo, y la construcción de los consensos necesarios para encarar esos problemas de manera progresiva.

⁴⁰ Al respecto, véase, por ejemplo, O'Connor, James (2001).

Ante estas realidades, cabe plantear que las sombras en el futuro de Panamá son las del legado de la vieja modalidad transitista de desarrollo, como las luces provienen del legado de quienes llevaron esa modalidad hasta el máximo de sus consecuencias, y sentaron —aun sin saberlo— las bases para superarla. En esa relación, aún estroboscópica, ya va siendo evidente que un desarrollo plenamente humano —con aumento del bienestar, mejoras distributivas, protección social y sostenibilidad ambiental— depende en una medida decisiva de la vida política del país, que hace posible (o no) disponer de una base social para la actividad económica. Esto facilita la tarea de comprender de manera integral los desafíos que encara esta transición. Los sectores que concentran hoy los beneficios de la modalidad transitista de desarrollo ven decrecer su influencia política en una sociedad cada vez más diversa y compleja, mientras aquellos tradicionalmente excluidos de esos beneficios —ampliados hoy por un numeroso contingente de capas medias empobrecidas— ofrecen una creciente resistencia a todo cambio institucional que no lleve a modificar el orden que los excluye.

En esta circunstancia, librada a sí misma la transición puede exacerbar hasta los límites del caos los males de la modalidad de desarrollo cuya descomposición ha sido puesta en evidencia por la crisis detonada por la pandemia de COVID-19. Orientada por un Estado capaz de asumir y expresar el interés general de la sociedad, y facilitada por la planificación y las políticas públicas que ella demande, la transición podrá conducirnos a la situación de desarrollo integral y sostenible que permita al país llegar a ser próspero para poder ser bueno. Hoy, Panamá ha llegado a un punto en el que el transitismo conspira contra el tránsito en todos los niveles y todas las regiones de la vida nacional. Superar esa contradicción requerirá de todo el potencial de la posición geográfica de Panamá y de todas las capacidades de los panameños. Lograr esto demanda un proyecto nacional de desarrollo que el modelo transitista ya no está en capacidad de generar. De este modo, la transición en curso ha llevado a Panamá a una situación en la que su transformación económica exige ya la transformación institucional necesaria para abrir paso a la transformación social que el país demanda. Tal es, en su expresión más apretada, el principal desafío que encara la sociedad panameña en su transición hacia lo profundo del siglo XXI.

Bibliografía

- Ardito Barletta, N. (2019), “El sistema bancario y la banca en Panamá”, *Nueva historia general de Panamá*, A. Castillero Calvo (dir.), vol. III, t. 2.
- _____ (2016), *Huellas: contribuciones públicas nacionales e internacionales. Memorias*, edición del autor.
- _____ (1984), “Discurso inaugural de Nicolás Ardito Barletta”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Arias, A. (1968), “Discurso inaugural de Arnulfo Arias Madrid”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- _____ (1949), “Alocución inaugural de Arnulfo Arias Madrid”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- _____ (1940), “Discurso inaugural de Arnulfo Arias Madrid”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Arias, H. (1932), “Discurso inaugural de Harmodio Arias Madrid”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Autoridad del Canal de Panamá/INTRACORP (2006a), “Estudio del impacto económico del Canal en el ámbito nacional: volumen I. Resumen ejecutivo”, Panamá, abril [en línea] <https://micanaldepn.com/wp-content/uploads/2012/11/EstudioDelImpactoAmbiental-I.pdf>.
- _____ (2006b), *Estudio del impacto económico del Canal en el ámbito nacional: volumen II. Periodo de Pre-Transferencia 1950-1999*, Panamá, abril [en línea] <https://micanaldepn.com/wp-content/uploads/2012/11/EstudioDelImpactoAmbiental-II.pdf>.

- _____ (2006c), *Estudio del impacto económico del Canal en el ámbito nacional: volumen III. Periodo de post-transferencia 2000-2025*, Panamá, abril [en línea] https://docs.micanaldepanama.com/plan-maestro/Study_Plan/Financial_and_Economic/Estudio_de_impacto_economico/0019-03.pdf.
- _____ (2006d), *Estudio del impacto económico del Canal en el ámbito nacional: volumen IV. Periodo de pre-transferencia 1950-1999, anexos*, Panamá.
- _____ (2006e), *Estudio del impacto económico del Canal en el ámbito nacional: volumen V. Periodo de post-transferencia 2000-2025, anexos*, Panamá [en línea] <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/11/EstudioDelImpactoAmbiental-V.pdf>.
- Benjamín Miranda, A. T. (2019), “La maldición transitista”, Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades, Escuela de Filosofía.
- Biblioteca de la Nacionalidad (1999), “Los Tratados entre Panamá y los Estados Unidos Canal”, edición conmemorativa de la transferencia del Canal a Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Bielschowsky R. y M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Camargo, M. (2019), “La historia rural en el siglo XX”, *Nueva historia general de Panamá*, vol. III, t. 1, A. Castillero Calvo (dir.).
- Campuzano J. (2021), “Estudio del tráfico marítimo del Canal de Panamá; antes y después de la última ampliación (2006-2016)”, tesis de maestría, Facultad de Náutica de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya.
- Cardona Conte, J. A. (ed.) (2019), *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, Editora Novo Art, Panamá.
- Castillero, A. (1973), “Transitismo y dependencia: el caso del istmo de Panamá”, *Lotería*, N° 210, Panamá, julio.
- Castro, G. (2019), “Pro mundi beneficio: elementos para una historia ambiental de Panamá. I, II.” *Nueva historia general de Panamá*, vols. II, III, A. Castillero Calvo (dir.).
- _____ (2018a), “Panamá, un territorio en 3 tiempos”, *Revista Tareas*, N° 158, Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena, enero-abril.
- _____ (2018b), *Panama, Its Politics, and the Canal Against Itself*, Oxford Research Encyclopedia, Latin America [en línea] <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1705>.
- _____ (2012), “Panamá: territorio, sociedad y gestión pública en la perspectiva del siglo XXI”, *HALAC – Revista de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia Ambiental*, vol. I, N° 2, Belo Horizonte, marzo-agosto 2012.
- _____ (2008), *El agua entre los mares. la historia ambiental en la gestión del desarrollo sostenible*, Colección El Saber de la Ciudad, Ciudad del Saber, Panamá, Editorial Ciudad del Saber.
- _____ (2003), “Panamá: el agua y el desarrollo en las vísperas del segundo siglo”, *100 Years of Panama. South Eastern Latin Americanist*, vol. XLVII, N° 1, 2, O. J. Pérez (special issue guest ed.), The Review of the Southeastern Council of Latin American Studies, University of Central Florida, Summer/Fall.
- Cecchini, S., Holz R. y A. Rodríguez Mojica (2020), “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, *serie Política Sociales*, N° 236, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020: Fiscal policy amid the crisis arising from the coronavirus disease (COVID-19) pandemic* [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45731>.
- _____ (2014), “Los 100 años del canal de Panamá: antecedentes, desarrollo y potencial futuro”, *Boletín FAL. Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe*, N° 6.
- _____ (1978), *Planes de desarrollo de América Latina y el Caribe existentes en la Biblioteca CEPAL/ILPES*, Santiago de Chile [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31209/S7800058_es.pdf.
- _____ (1977), *Análisis del uso y beneficios del Canal de Panamá y evaluación de opciones*, J. Baraqui, Confidencial (CEPAL/MEX/77/17), septiembre.

- _____ (1975), *Consideraciones sobre la economía de Panamá, el nuevo acuerdo sobre el Canal existente y la construcción de otro Canal* (CEPAL/MEX/75/11), México.
- _____ (1972a), *La economía de Panamá y la Zona del Canal* (CEPAL/MEX/72/28), México.
- _____ (1972b), *Los recursos hidráulicos de la cuenca del lago Gatún y el tráfico futuro en el Canal de Panamá*, Primera reunión, Panamá, 24 y 25 de julio de 1972 (GRRH/GTP/DI.3.), 10 de julio.
- _____ (1971), "Ingresos del Canal de Panamá y estimación del ahorro que significa para los usuarios" (versión provisional) Restringido (CEPAL/MEX/71/29/Add.I), diciembre.
- _____ (1967a), *Posibles efectos de un canal a nivel sobre las actividades agropecuarias en Panamá*.
- _____ (1967b), *Panamá: la construcción de un canal interoceánico a nivel del mar y el desarrollo de los recursos hidráulicos y de la electrificación* (CEPAL/MEX/67/11/Rev.I TAO/LAT/73), 18 de julio.
- _____ (1967c), "La economía de Panamá y la construcción de un canal interoceánico a nivel del mar" (versión preliminar). Limitado E/CN.12/788 (CEPAL/NEX/66/9), agosto.
- Cooke, R. G. y L. A. Sánchez H. (2019), "Panamá indígena: 1501-1550", *Nueva historia general de Panamá*, vol. I, t. 1, A. Castillero Calvo (dir.).
- _____ (2003), "Panamá prehispánico: tiempo, ecología y geografía política (una brevísima síntesis)" Panamá, Smithsonian Tropical Research Institute [en línea] <https://www.aahpanama.org/2003/12/panama-prehispanico-tiempo-ecologia-y-geografia-politica-una-brevissima-sintesis/>.
- Cooke, R. G. y otros (2019), "El Panamá prehispánico", *Nueva historia general de Panamá*, vol. I, t. 1, A. Castillero Calvo (dir.).
- Cortizo Cohen, L. (2019), "Discurso inaugural de Laurentino Cortizo", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*.
- Chandiramani, R. (2020), "¿Cuánto debió costar, cuánto ha costado y cuánto podría costar la ampliación del Canal?", *La Estrella de Panamá* [en línea] <https://www.laestrella.com.pa/economia/200112/debio-costar-costado-costar>.
- Chapman, G. (2021), "Hacia una nueva visión económica y social de Panamá: una propuesta para la reflexión", documento para discusión [en línea] <http://www.indesa.com.pa/wp-content/uploads/2021/04/HACIA-UNA-NUEVA-VISION-ECONOMICA-Y-SOCIAL-EN-PANAMA-GUILLERMO-CHAPMAN-JR..pdf>.
- Chiari Remón, R. F. (1956), "Discurso inaugural de Roberto Chiari", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- De la Espriella Toral, R. (1982), "Discurso inaugural ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- De la Guardia Navarro, E. Jr. (1956), "Discurso inaugural de Ernesto de la Guardia", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Endara Galimany, G. D. (1990), "Discurso pronunciado por Guillermo Endara en los actos de instalación de la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1990", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Francisco (2013), "Exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* del Santo Padre Francisco a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas y a los fieles laicos sobre el anuncio del Evangelio en el mundo actual, Tipografía Vaticana [en línea] https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html.
- Gandásegui, M. (2014), "Población y sociedad en el siglo XX", *Panamá: historia contemporánea*, A. Castillero Calvo (dir.), Madrid, Fundación MAPFRE.
- _____ (2004), "Los movimientos sociales en Panamá: primera mitad del siglo XX", t. I, Panamá, El siglo XX.
- _____ (1967), "La concentración del poder económico en Panamá", *Las clases sociales en Panamá*, M. A. Gandásegui, hijo (comp.), Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Segunda edición (2002).
- Gorostiaga, J. (1974), *La zona del canal de Panamá y el subdesarrollo panameño*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

- Gurdián Guerra, R. (2019), “Los Tratados del Canal de Panamá y su transferencia: 1967-1999”, *Nueva historia general de Panamá*, vol. III, t. 2, A. Castellero Calvo (dir.).
- Herrera, L. (2003), *El país que somos: 30 años de geografía humana en Panamá*, Colección Agenda del Centenario, Panamá, Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales.
- Jaén Suárez, O. (2013), *La población del Istmo de Panamá: estudio de geohistoria*, Cuarta edición, Panamá, Universidad de Panamá, Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro.
- Jované, J. (2022), ¿Realmente ha revertido el Canal de Panamá?, *La estrella de Panamá*, 21 de enero [en línea] <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/220127/realmente-revertido-canal-panama>.
- _____. (2021), “Análisis crítico sobre las recientes reflexiones del profesor Chapman”, Comunicación personal, Panamá, abril.
- Kalmanovitz, S. (2015): “Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945”, *tiempo&economía*, vol. 2, N° 1.
- Lakas Gahas, D. B. (1972), “Discurso inaugural de Demetrio Basilio Lakas”, *Voces de la Historia. Los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Linares, O. F. y A. J. Ranere (eds.) (1980), *Adaptive Radiations in Prehistoric Panama*, Cambridge, Massachusetts, Peabody Museum of Archaeology and Ethnology, Harvard University.
- Martí, J. (1975a), “Maestros ambulantes”, *La América*, VIII, 289, Nueva York, Obras Completas, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, mayo de 1884.
- _____. (1975b), “Nuestra América”, *El Partido Liberal*, VI, 18, Obras completas, México, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 30 de enero de 1891.
- Martinelli Berrocal, R. A. (2009), “Discurso inaugural de Ricardo Martinelli”, *Voces de la Historia. Los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Marx, K. (1857-1858), “Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858”, Siglo XXI Argentina Editores, Editorial Universitaria Chile.
- McKay, A. (2019): “El Canal, los puertos, movimientos e industrias marítimas”, *Nueva historia general de Panamá*, vol. III, t. 2, A. Castellero Calvo (dir.).
- Moreno Lobón, J. (2014), “El proceso económico en el siglo XX”, *Panamá: historia contemporánea*, A. Castellero Calvo (dir.), Madrid, Fundación MAPFRE.
- Moreno Peralta, S. (2021), “Población; PEA e informalidad; desempeño de la economía nacional y perspectivas económicas”, presentación en ppt, República de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.
- Moscoso Rodríguez, M. E. (1999), “Discurso inaugural de Mireya Moscoso”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Notteboom T., A. Pallis y J. P. Rodrigue (2022), *Port Economics, Management and Policy*, Nueva York, Routledge.
- O’Connor, J. (2001), “Las condiciones de producción y la producción de las condiciones”, *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*, México, Siglo XX.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), “Estudio multidimensional de Panamá: vol. 2. Análisis detallado y recomendaciones”, *Caminos de desarrollo*.
- _____. (2017), “Estudio multidimensional de Panamá: volumen 1. Evaluación inicial”, *Caminos de desarrollo*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y otros (2021), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*.
- Páez, G. (2020), “Enfermedad holandesa”, *Economipedia.com*, 8 de septiembre.
- Pérez Balladares González-Revilla, E. (1994), “Discurso inaugural de Ernesto Pérez Balladares”, *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Pizzurno, P. (2016), *El miedo a la modernidad en Panamá (1904-1930)*, Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños.

- _____ (2010), "Memorias e Imaginarios de Identidad y raza en Panamá: siglos XIX y XX", *Colección Ricardo Miró. Premio Ensayo*.
- Porras, H. (1953), "Papel histórico de los grupos humanos en Panamá", *Las clases sociales en Panamá*, M. A. Gandásegui, hijo (comp.), segunda edición (2002), Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).
- Remón Cantera, J. A. (1952), "Discurso inaugural de José Antonio Remón Cantera", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Roberts, G. E. (1930), "Investigación económica de la República de Panamá", *Colección Cultural de Centro América*, Managua, Nicaragua (2006) [en línea] <https://www.enriquebolanos.org/libro/Investigaci%C3%B3n-Econ%C3%B3mica-de-la-Rep%C3%ABlica-de-Panam%C3%A1.-George-E-Roberts>.
- Robles Méndez, M. A. (1964), "Discurso inaugural de Marco Robles", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Rojas, E. (2019), "La economía panameña: 1903-2003", *Nueva historia general de Panamá*, vol. III, t. 1, A. Castillero Calvo (dir.).
- Royo Sánchez, A. (1978), "Discurso inaugural de Aristides Royo", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Sabonge, R. y R. Sánchez (2014), "Los 100 años del canal de Panamá: antecedentes, desarrollo y potencial futuro", *Boletín FAL*, Edición N° 334, N° 6/2014, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (coords.) (2009), "El Canal de Panamá en la economía de América Latina y el Caribe", *Documento de Proyecto*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Autoridad del Canal de Panamá (ACP).
- SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) (2019), *Análisis de los determinantes económicos del déficit de inversión en investigación y desarrollo en Panamá*, Consorcio Innovos Group S.A.-Bolsa de Comercio de Córdoba, mayo [en línea] <https://www.senacyt.gob.pa/publicaciones/wp-content/uploads/2019/06/Determinantes-Econ%C3%B3micos.pdf>.
- Torrijos Espino, M. E. (2004), "Discurso inaugural de Martín Torrijos", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Varela Rodríguez, Juan Carlos (2014): "Discurso inaugural de Juan Carlos Varela", *Voces de la historia: los discursos inaugurales de los presidentes de Panamá de 1903 al 2019*, J. A. Cardona Conte (ed.) (2019).
- Wickman, C. (1997), *Europa en la Edad Media: una nueva interpretación*, Barcelona, Crítica [en línea] http://www.elboomeran.com/upload/ficheros/obras/europa_en_la_edad_media.pdf.

Capítulo VII

La integración centroamericana: apuntes sobre su historia y sobre sus retos actuales

Héctor Dada Hirezi¹

Introducción

La integración centroamericana² ha llegado ya a su sexagésimo aniversario, que se cumplió en 2018 si se considera su inicio en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 o en 2020 si se establece a partir del Tratado General de Integración Económica firmado en 1960, ya que este fue el que realmente reguló el proceso en sus primeras décadas. Luces y sombras han acompañado el devenir del Mercado Común Centroamericano (MCCA), pero resulta innegable que en su primera etapa coadyuvó a la industrialización de los países de la región, a transformar a las burguesías nacionales y a construir una red de relaciones económicas entre los países que, pese a los conflictos, a las políticas económicas que la contradecían y a las vicisitudes acaecidas en las siete décadas que se estudian, persisten y son vitales para algunos sectores de la región.

Este trabajo ha consistido, primordialmente, en extraer de los capítulos dedicados a analizar las economías de los países aquello que se relaciona directamente con el esfuerzo integrador y verlo a la luz de lo que la realidad regional muestra en esa circunstancia histórica. Debido al espacio, solo se mencionan los hechos más relevantes. Se inicia el texto con un relato analítico del proceso que lleva de los tratados bilaterales de los años de la sexta década del siglo XX a la firma del tratado general en su último año. Se resalta la forma en que se estableció el dilema entre el proyecto de integración limitada, programada y progresiva, en buena medida preparatoria para la incursión de bienes industriales de la región en el mercado externo, a una que generó un espacio protegido en el que las fuerzas del mercado debían prevalecer. Se ha buscado exponer con la mayor claridad posible este dilema, pues marca tanto la integración que

¹ Ingeniería civil por la Universidad de El Salvador y doctorado en economía por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Ocupó varios cargos en la esfera del Gobierno salvadoreño como Regidor del Concejo Municipal de San Salvador 1964-1966; Diputado Propietario a la Asamblea Legislativa desde 1966-1970; Ministro de Relaciones Exteriores 1979-1980; miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1980; Primer Regidor del Concejo Municipal del departamento de San Salvador de 1997-2003; Diputado Propietario a la Asamblea Legislativa 2003-2009; y Ministro de Economía en 2009-2012. En su trabajo profesional fue profesor de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (1973-1979); Investigador del Centro de Estudios del Tercer Mundo (México) 1980-1983; investigador del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) 1983-1985; Funcionario de la sede subregional de la CEPAL en México (1985-1992); Director de FLACSO El Salvador 1992-2002; Consultor en materia de integración desde 2012. El Gobierno de Chile le entregó el mérito "Bernardo O'Higgins" en 2010.

² Los países participantes en el proceso de integración son los cinco países que surgieron de la disolución de la capitánía General de Guatemala al momento de la independencia de España en 1921. Panamá se incorporó al Sistema de Integración Centroamericano cuando se creó en la última década del siglo anterior y posteriormente al Subsistema Económico Centroamericano.

se desarrolló como los intentos de revisión de la institucionalidad centroamericana que se observaron tres décadas después. Asimismo, se rescata el papel de la CEPAL como gran promotora de la visión de desarrollo regional.

En la segunda sección se analiza el período de bonanza del mercado común, la aparición de los primeros síntomas de conflicto al final de los años sesenta. Las desigualdades de beneficios entre los países, inevitables a partir de la eliminación de la programación y distribución equitativa de las industrias de integración propuestas por la CEPAL, generaron demandas del gobierno de Honduras para revisar la integración. La guerra entre ese país y El Salvador en 1969 y la consecuente ruptura de relaciones entre ellos, hizo que el MCCA siguiera funcionando en un período de irregularidad legal e institucional, para pasar en definitiva a una crisis profunda de la integración en los años ochenta, cuando los enfrentamientos armados en tres países causaban que no solo las instituciones de integración no funcionaran sino que se privilegiaran los esfuerzos bélicos sobre cualquier visión de desarrollo (Costa Rica es la excepción). En los capítulos nacionales se abunda sobre este período.

Se continúa con el análisis del proceso de pacificación y reconstrucción de la institucionalidad regional que se inició con la Reunión de Esquipulas de 1986, pasando por los intentos de establecer una unidad económica y política. Durante ese período el regionalismo abierto, acompañado de la transformación productiva con equidad, eran las propuestas centrales de la CEPAL y en una primera etapa iluminaron en buena medida las resoluciones intergubernamentales. De nuevo, esa visión se encontró con la del libre mercado, esta vez en la forma del neoliberalismo predicado por el Consenso de Washington y los programas de ajuste y apertura al exterior dominaron en las políticas nacionales. Se destaca la manera en la que los Estados centroamericanos perdieron la oportunidad de negociar su nueva inserción internacional aprovechando las ventajas que les podía dar presentarse como una región que actúa coordinadamente. Asimismo, se enfatiza que el comercio intrarregional se siguió incrementando pese a que la integración no se destacaba como una prioridad de los países integrantes. La persistencia de las reglas de libre comercio al interior de Centroamérica, además de los lazos económicos establecidos, siguieron favoreciendo los intercambios entre los cinco países.

Este capítulo finaliza con un análisis de los retos que enfrenta la integración para cumplir el papel que le exigen las circunstancias actuales de la región y de la economía internacional. Las nuevas posiciones conflictivas entre los países y las políticas internas de varios de ellos dificultan concebir la integración como una política posible. La necesidad no genera factibilidad. La integración aparece en contadas ocasiones en las políticas y en los discursos de los dirigentes centroamericanos, y la academia raramente incluye la acción regional en sus análisis de las economías nacionales. El reto es volver a considerar la integración como un tema de reflexión relevante, para lo que las contribuciones de la CEPAL y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) son —y deben ser— un aporte sustancial. Se trata de una integración que va más allá del libre comercio entre los países signatarios y que comprenda acciones comunes de desarrollo económico y coordinación regional en su inserción con el exterior.

El debate está abierto. A partir de la historia de los esfuerzos integradores, de sus éxitos y fracasos, leídos desde la realidad actual y con un sentido de visión de futuro, se puede lograr que Centroamérica actúe coordinadamente, negociando intereses nacionales para construir posiciones comunes en las que la distribución equitativa de los beneficios de esa presencia

como región sea una realidad³. Y, como parte de la visión de la transformación productiva con equidad de la CEPAL, que también esos beneficios se distribuyan a las poblaciones de los distintos países y se mitiguen las disparidades sociales que no solo son injustas, sino que son un lastre para el desarrollo de nuestros países⁴.

A. De los tratados bilaterales al Tratado General

La integración política de Centroamérica es un ideal de antigua data. Pese a numerosos intentos, ese objetivo no ha sido logrado por múltiples circunstancias. A la mitad del siglo pasado, ese ideal de unidad regional se buscó en el área económica. Los planteamientos que impulsaron esta propuesta surgen tanto de la realidad misma de los países centroamericanos, como de los cambios habidos en la economía mundial al concluir la Segunda Guerra Mundial. Con unos pocos bienes agropecuarios como las producciones más importantes (café, banano y algodón)⁵, se buscaba pasar a un proceso de industrialización que, a la vez que modernizara las economías centroamericanas, amortiguara las inestabilidades de precios de esos productos.

La idea era aprovechar los recursos que ingresaban a través del sector exportador para generar inversión en el sector industrial. Para ello, como puede verse en los capítulos nacionales, se realizaron importantes transformaciones institucionales, legales y en materia de políticas de desarrollo productivo⁶. Sin embargo, las dimensiones reducidas de las economías de esas naciones eran un obstáculo para una acumulación al interior de sus fronteras, lo que “creaba la atmósfera para darle una nueva forma al viejo ideal” (Dada Hirezi, 1978, pág. 83)⁷.

La integración avanza por dos caminos en la década de 1960: el bilateralismo y el multilateralismo, ambos iniciados en 1950. Si bien estos no son necesariamente contradictorios, el multilateralismo propuesto por la CEPAL se contraponía al bilateralismo —luego llevado en buena medida al multilateralismo— que proponían los grupos empresariales, principalmente de El Salvador y Guatemala. La contradicción en el fondo es la del libre cambio contra la planificación (Dada Hirezi, 1978)⁸.

1. La negociación de los tratados bilaterales

El primer tratado bilateral de libre comercio que se firmó en la región fue el suscrito en 1918 por El Salvador y Honduras, que garantizaba el tipo de relación que ambos países habían ya desarrollado de hecho por muchos años; mientras el primero podía contar con alimentos no elaborados y ciertas materias primas a la vez que, con la colocación de su exceso de población, el segundo recibía productos manufacturados y podía disponer de mano de obra para la producción bananera.

³ Desde sus primeras intervenciones, la CEPAL ponía de relieve la acción conjunta y coordinada de los países en la integración. En el llamado Informe Rosenthal, la SIECA demandaba la supranacionalidad de los organismos de integración en vez de la multilateralidad intergubernamental dominante, lo que también era propuesto por la CEPAL.

⁴ Se agradece a María Castro, Jorge Mario Martínez y Ricardo Bielschowsky por sus observaciones y aportes a los borradores de este texto, así como al personal de la sede subregional de la CEPAL en México por su ayuda para acceder a la información estadística y al acervo bibliográfico de la institución.

⁵ Estos tres productos representaban en 1950 el 77% de las exportaciones de los cinco países de Centroamérica.

⁶ En el capítulo de Costa Rica José Manuel Salazar-Xirinachs describe la que parece ser la mayor transformación que sucedió en la región (pág. 240 y ss.). Los demás capítulos nacionales muestran también transformaciones sustanciales en el mismo período, que intentaban reformar sus aparatos de Estado, buscando ir hacia un proceso de industrialización que acompañara y, en buena medida, se sustentara en la agroexportación.

⁷ Véase también Caldentey (2021, pág. 167 y ss.); Pimentel (s/f, pág. 11 y ss.) y Sánchez (2009).

⁸ Una excelente relación sobre este período de construcción de la integración económica centroamericana puede encontrarse en Fuentes Möhr (1973).

La ofensiva para la firma de convenios con todos los países centroamericanos la inicia El Salvador en 1950, coherente con la política económica industrializante que el gobierno había establecido de acuerdo con importantes empresarios del país. Las negociaciones con Nicaragua dan fruto en marzo de 1951 y en diciembre de ese mismo año el Gobierno salvadoreño firma un acuerdo similar con Guatemala. El turno del tratado con Costa Rica llega en octubre de 1953 y en febrero de 1957 se revisa el viejo tratado con Honduras. Casi simultáneamente, Guatemala —que era el segundo país en grado de industrialización⁹— inicia su propia ofensiva negociadora; en diciembre de 1955 firma un convenio bilateral con Costa Rica y en agosto de 1956 con Honduras.

Las características de esos tratados establecían libre comercio entre los países signatarios, con ventajas arancelarias que en un inicio beneficiaban a una lista determinada de productos y que podía ampliarse durante su vigencia. Una unión aduanera en la que bienes, capitales y personas pudieran circular libremente debía construirse en el menor plazo posible. Para El Salvador resultaba de mayor interés que la circulación libre de las personas fuera establecida, dado que era el país con la mayor densidad de población y la presión demográfica ya era una preocupación para los gobernantes y para los grandes capitales.

Si bien los resultados no fueron tan inmediatos como los dirigentes guatemaltecos y salvadoreños esperaban, sí se pueden constatar incrementos significativos en el intercambio intrarregional. En 1950 el comercio entre los cinco países era de 8,3 millones de dólares —de los que el 3,9 (47%) correspondía al que se realizaba entre Honduras y El Salvador—, en 1954 había crecido a 10,4 millones (25% de incremento) y para 1960 había llegado a 32,7 millones (casi cuatro veces el de 1950)¹⁰.

2. La presencia de la CEPAL en el proceso: el modelo de sustitución de importaciones

En 1950 Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹¹, lanzó su concepción del desarrollo económico de América Latina. Esta concepción, pronto llamada el modelo de integración de la CEPAL, tenía una visión muy diferente a la que se aplicaba en los tratados bilaterales que se estaban firmando en Centroamérica. En este modelo lo que se proponía era buscar un desarrollo hacia adentro y de una programación que rijan deliberadamente las fuerzas del desarrollo. La integración debía ser el instrumento para superar las dificultades que mercados estrechos plantean a la creación de un complejo industrial que interiorizara su dinámica y se convirtiera en centro de la economía¹². Pimentel (s/f) relata ese inicio de la participación de la CEPAL en el proceso de integración centroamericano:

“los Ministros de Economía de Centroamérica asistieron al Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), celebrada en México, en junio de 1951, ocasión en que le plantearon al Secretario Ejecutivo de la CEPAL la situación de los países centroamericanos, quien presentó una resolución sobre el particular a dicho foro, que fue aprobada el 16 de junio de 1951, conteniendo un programa de tres puntos:

⁹ La industria de ambos países era liviana y sin mayor grado de complejidad.

¹⁰ Datos citados en Dada Hirezi (1978, pág. 86), tomados de Fuentes Möhr (1973, pág. 42) y de SIECA (1973, pág. 35).

¹¹ La Comisión Económica para América Latina fue establecida por el Consejo Económico y Social de la organización de las Naciones Unidas el 25 de febrero de 1948 y muy pronto asumió el tema centroamericano. El 27 de julio de 1984 agregó a su nombre “y del Caribe” para incluir a las excolonias europeas en esa región.

¹² Esta visión está ampliamente desarrollada en CEPAL (1969).

- Ampliación de mercados en Centroamérica
- Liberalización del comercio
- Coordinación de los programas de inversión de los gobiernos

Esa resolución inició el movimiento de integración centroamericana. En efecto, en dicha oportunidad se aprobó la Resolución 9 (V), creando el Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano, conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE)¹³, llamado así, del Istmo, para que participara Panamá¹⁴, se constituyó como un órgano de consulta de carácter permanente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el objeto de promover la integración de las economías centroamericanas y estudiar las propuestas concretas de los Estados miembros. En consecuencia, actuaba como un foro de las Naciones Unidas, integrado por los ministros encargados del ramo de Economía en las repúblicas del istmo centroamericano, con carácter de miembros ex officio, y por los demás ministros de Estado que los respectivos gobiernos decidieran acreditar como miembros. El secretario ejecutivo de la CEPAL actuaría en calidad de secretario del Comité y de sus órganos auxiliares” (pág. 11).

En esa reunión se estableció la subsección de México, cuyo primer director fue Víctor Urquidí, mexicano, quien se hizo cargo de orientar los estudios y propuestas de integración y dar seguimiento al CCE. La primera reunión del Comité se realizó en Tegucigalpa en 1952. En los considerandos de la Resolución 1 se definen las características que debe tener la integración: “dadas las condiciones que actualmente prevalecen conviene concentrar sus esfuerzos en una integración económica gradual y limitada”, señalando que el logro de “una integración progresiva y gradual” implica la adopción de “proyectos de fomento que requieren acción conjunta”¹⁵.

En síntesis, las características de la integración propuesta por la CEPAL y aceptada por los ministros en el CCE son las siguientes: i) gradual y progresiva; ii) planificada, con acción conjunta y coordinada; iii) con cooperación mutua y reciprocidad; iv) debe integrar la agricultura con la industria, y v) debe limitar la participación del capital extranjero.

3. Del tratado multilateral al tratado general

Las negociaciones dentro del CCE, según Fuentes Möhr (1973, citado en Dada Hirezi, 1978), avanzaban en la ruta propuesta por la CEPAL por una razón básica: “el mercado común fue impulsado principalmente por un grupo de profesionales celosos de su éxito profesional, y no por una burguesía industrial incipiente, sin proyecto de clase, ni por los intereses de los Estados Unidos, ni por el convencimiento de sus gobiernos” (pág. 90). Y más adelante este autor agrega: “a principios de 1956 el programa de integración se mostraba vigoroso. Parecía seguir su orientación original... y, sin verse todavía excesivamente influido por el sector empresarial se veía impulsado por un grupo de técnicos” (pág. 91)¹⁶.

¹³ El CCE es creado como un organismo dependiente de la CEPAL, lo que evitaba pasar por los requerimientos legales que podían dificultar el establecimiento de un organismo intergubernamental.

¹⁴ Panamá no llegó a integrarse al CCE en este período. Fue décadas más tarde que se incorporaría al Subsistema de Integración Económica del SICA.

¹⁵ Resolución 1 de la Primera Reunión del CCE, Tegucigalpa, 27 de agosto de 1952, citada en Dada Hirezi (1978, pág. 88).

¹⁶ Fuentes Möhr se considera parte de ese grupo de “técnicos” que actuaban en su calidad de miembros de un organismo de la CEPAL.

En su reunión de Managua, en enero de 1956, el CCE resolvió que las bases para redactar un proyecto de tratado multilateral de libre comercio e integración económica debían ser las siguientes: i) una zona de libre intercambio limitada a una lista de artículos¹⁷; ii) equiparación de gravámenes a la importación de esos artículos cuando provinieran de terceros países; iii) consideración de nacional al capital de cualquier país signatario, así como a los bienes incluidos en la lista, y a los ciudadanos de estos países; iv) protección y promoción de las industrias regionales a través de una ley sobre industrias regionales que debería ser aprobada junto al tratado, teniendo presente que la lista indicada en i) debe ser establecida de acuerdo con los estudios relativos a los programas de industrialización y a la ley mencionada.

En la resolución 28 de esa misma reunión se aprobó la creación de la Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales (CCI), que sería el escenario de la inclusión del sector social indispensable para realizar el proyecto de integración por sustitución de importaciones que se planteaba. Esta debía ser el espacio para el intercambio gobierno-sector privado conducente a “promover el desarrollo más adecuado de la industria (así como) examinar las formas prácticas de adelantar los estudios técnicos que se requieran”. Si la llamada iniciativa privada era imprescindible para el proceso, ella misma se convirtió en un factor de conflicto al no compartir las visiones de los ministros técnicos, sin quedar ausentes las confrontaciones entre los distintos grupos empresariales. La visión de libre mercado de las delegaciones de Guatemala y El Salvador, las exigencias de Honduras de utilizar materias primas de origen agrícola de la región, la participación del capital extranjero (que según el CCE no debía ser superior al 50% en las industrias de integración), la ubicación de estas industrias, entre otros, comenzaron a ser temas de discusión conflictiva (Pimentel, s/f; Dada Hirezi, 1978).

El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica se firmó en Tegucigalpa el 6 de octubre de 1958 junto con el Convenio de Industrias Centroamericanas. En los dos años de discusiones con la participación empresarial muchas de las condiciones para echar a andar el proyecto de la CEPAL se habían desdibujado, en especial en el Convenio. Este Tratado y el CIC entraron en vigor el 2 de junio de 1959, a partir de las ratificaciones legislativas de El Salvador Guatemala y Nicaragua.

Aun antes de su vigencia, los esfuerzos por buscar una integración esencialmente librecambista ya habían sido iniciados, en especial por la burguesía salvadoreña. En esta etapa entró con fuerza un actor nuevo: los Estados Unidos de América¹⁸. Si bien algunas empresas estadounidenses veían de buen grado la posibilidad de participar en producciones prácticamente monopólicas, esto contrariaba la política de su propio país que a escala mundial rechazaba todo tipo de planificación y aceptaba un mercado protegido frente al exterior con libre comercio al interior. Fruto de las presiones de Guatemala y El Salvador junto a las de los Estados Unidos, el rumbo de la integración cambió. En febrero de 1960 Honduras aceptó incorporarse al Tratado de Asociación Económica Centroamericana con esos dos países; este acuerdo insistía en la libre circulación de bienes, personas y capitales, así como el establecimiento de una unión aduanera¹⁹. Costa Rica y Nicaragua negaron su adhesión.

De acuerdo con Dada Hirezi (1978), “estos juegos diplomáticos van a conducir a un nuevo tratado, el Tratado General de Integración Centroamericana firmado el 13 de diciembre de 1960, aceptado por Costa Rica hasta 1962. En él las características [del acuerdo] de asociación económica aparecen más mitigadas. Pero el libre comercio gradual y limitado desaparece

¹⁷ En el tratado, firmado posteriormente, esta lista no llegaba a incluir el 23% del comercio intracentroamericano.

¹⁸ El 1 de enero de 1959 triunfó una revolución en Cuba con un programa socialista, lo que afectó la política de los Estados Unidos frente a la región.

¹⁹ Lizano afirmó que, de una integración impulsada por la “acción mesiánica de la CEPAL”, pasamos a otra influenciada por Estados Unidos (citado en Torres Rivas y otros, 1975).

como principio: se libera más del 90% del intercambio entre los países signatarios” (pág. 97)²⁰. Y algo muy importante: la programación para distribuir los beneficios de la integración es eliminada, con consecuencias que se verán en muy poco tiempo. La libre circulación de personas entre los países signatarios tampoco se incluyó. Las altas tasas de protección frente al exterior con el comercio ampliamente liberado al interior daban otro marco a la industrialización por sustitución de importaciones²¹. En el aspecto institucional, el Consejo Económico Centroamericano, conformado por los ministros de economía, asumió la conducción del proceso.

B. De la expansión inicial a la crisis de los ochenta

Para Bulmer-Thomas (1998), teóricamente podría mostrarse cierto pesimismo sobre las posibilidades de desarrollo del MCCA, pues “al juzgarlo con base en los principios ortodoxos de la teoría de la unión aduanera (Viner, 1950), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) parecía estar destinado al fracaso. Al no existir una base industrial significativa antes de la unión para todos los productos, a excepción de los bienes manufacturados no comercializados, se esperaba que la creación de comercio fuera insignificante (la sustitución de la producción nacional de alto costo por importaciones de menor costo de un país socio)” (pág. 21). Sin embargo, Bulmer-Thomas (1998) también señala que en la práctica el Tratado General provocó un crecimiento apreciable de las economías de los cinco países participantes. En los capítulos nacionales puede verse cómo el período 1960-1970 fue de expansión de sus economías y que, pese a que aparecieron las primeras muestras de agotamiento y a que había conflictos entre los países en sus años finales, en la siguiente década continuó aumentando el comercio intrarregional compuesto esencialmente de productos provenientes del proceso de industrialización desatado.

Como se dijo en el acápite anterior, para la CEPAL era muy importante generar una distribución adecuada de los beneficios de la integración, por lo que proponía utilizar la programación de las industrias de integración y de los procesos de protección y de su progresiva desprotección. Bulmer-Thomas (1998) destaca esta necesidad de equidad relativa entre los participantes, por lo que afirma que, al suscribir el Tratado General, los encargados de formular las políticas no se detuvieron a considerar “que la forma principal por la cual la desviación de comercio puede mejorar el bienestar social es por medio de un aumento en la producción nacional y en las exportaciones intrarregionales” y, por consiguiente, “en una unión aduanera que desvía el comercio deben aplicarse mecanismos que permitan asegurar que los beneficios se distribuyan de una manera más o menos equitativa” (Bulmer Thomas, 1998, págs. 23 y 24).

Asimismo, diversos problemas debilitaron la dinámica del proceso²². Estos estaban centrados, además de lo concerniente a los efectos del conflicto entre Honduras y El Salvador, en reales o aparentes contradicciones entre las políticas nacionales y las regionales, el debilitamiento de los espacios de sustitución de importaciones, “el encapsulamiento de los temas relativos a la integración con respecto al resto del quehacer nacional en cada uno de

²⁰ En Pimentel (s/f) hay una descripción amplia de este proceso. También Lizano lo analiza en Torres Rivas y otros (1975).

²¹ Fuentes (2022) describe de esta manera ese proceso: “Mientras la élite empresarial de Guatemala mantenía esta apertura a modificaciones económicas, dos influyentes actores internacionales, primero la CEPAL y, más tarde, el inicialmente reacio gobierno federal de los Estados Unidos, ofrecieron nuevas estrategias de desarrollo. Las dos estrategias priorizaban la producción industrial mediante la sustitución de importaciones y la exportación al mercado regional. Su fusión habría de promover una fase de reestructuración intersectorial que, junto con la fase intrasectorial, conformaría el modelo híbrido agrícola-industrial” (pág. 45).

²² El comercio intrarregional continuó creciendo a tasas menores (véase el cuadro VII.2), aunque las acciones tomadas para paliar las dificultades de comercio (en especial para El Salvador) muestran que ya existían relaciones de difícil exclusión.

los países” (Caballeros, 2019, pág. 38) y los efectos de los fenómenos de la economía internacional. Al final de la década 1971-1980, pero más intensamente en la siguiente, los serios conflictos internos de varios de los países fueron afectando significativamente las posibilidades de comercio intracentroamericano, así como en muchos casos la misma capacidad de producción de los países. Más allá de los efectos en el intercambio, las instituciones regionales también registraron serias dificultades de funcionamiento, aunque hay que resaltar que, en medio de los conflictos, surgieron esfuerzos por relanzar la integración regional y reestructurar su institucionalidad.

1. La expansión inicial del comercio y la industrialización

Ya en el período 1950-1960 los tratados bilaterales de libre comercio que se establecieron entre pares de países centroamericanos habían dinamizado el comercio intrarregional. Como puede verse en el cuadro VII.1, las exportaciones intrarregionales se habían cuadruplicado, pasando de 8,3 a 31,3 millones y, de ser el 2,8% de las exportaciones totales de Centroamérica, llegaron a representar el 7,0%. Este proceso fue acompañado en todos los países por transformaciones en la institucionalidad del Estado, como se describe en los capítulos correspondientes a cada uno de ellos. Estas transformaciones estaban dirigidas a incrementar la intervención del Estado en el proceso económico con la creación de bancos de desarrollo y el establecimiento de empresas estatales, entre otros.

Cuadro VII.1
Centroamérica: exportaciones intrarregionales, 1950-1985
(En millones de dólares, como porcentaje del total de exportaciones)

	1950	1960	1970	1980	1985
Costa Rica	0,3 (0,6)	2,5 (2,9)	45,2 (19,8)	260,1 (26,8)	137,6 (14,8)
El Salvador	2,2 (3,3)	12,9 (11,0)	73,7 (32,3)	295,8 (27,6)	157,2 (25,7)
Guatemala	1,3 (1,7)	5,0 (4,3)	102,3 (35,3)	440,8 (29,0)	205,0 (20,7)
Honduras	4,0 (6,2)	8,1 (12,9)	18,0 (10,6)	91,4 (11,0)	19,9 (2,8)
Nicaragua	0,5 (2,0)	2,8 (4,5)	46,0 (25,8)	75,4 (18,2)	24,1 (8,8)
Centroamérica	8,3 (2,8)	31,3 (7,0)	285,2 (26,0)	1163,5 (24,2)	543,8 (15,5)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Bulmer-Thomas (ed.), *Integración regional en Centroamérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-SSRC), San José, Costa Rica, 1998.

Al entrar en vigor el MCCA este dinamismo se aceleró. Como se muestra en el cuadro VII.1, las exportaciones a precios corrientes en 1970 fueron más de nueve veces las de 1960 y alrededor de siete veces a precios constantes, como se muestra en el cuadro VII.2. El establecimiento de industrias de sustitución de importaciones que gozaban de estímulos fiscales internos y de la protección del mercado regional, habían abierto espacio al incremento del intercambio de mercancías entre los cinco países. Al interior de las economías esto estimuló cambios en las estructuras económicas. De acuerdo con la CEPAL (1992), “el grado de industrialización se elevó, en efecto, de 13,9% a 17,5% entre 1960 y 1970 y se notó un creciente grado de complejidad de las manufacturas al aumentar la participación relativa de los [bienes] intermedios y de las metalmecánicas en la estructura de producción” (pág. 26).

Cuadro VII.2
Centroamérica: exportaciones centroamericanas a precios constantes de 1960
(En millones de dólares)

	1960	1970	1980
Valor	31,3	217,7	418,5
Tasa de crecimiento (en porcentajes)		696	192

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Bulmer-Thomas (ed.), *Integración regional en Centroamérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-SSRC), San José, Costa Rica, 1998.

Nota: Los montos de las exportaciones intrarregionales del cuadro VII.1 se han deflactado utilizando los datos de inflación de los Estados Unidos de América, lo que da un *proxi* de las magnitudes y permite apreciar *grossa modo* el crecimiento real del comercio.

Al respecto, Caballeros (2019) agrega:

“En primer lugar, contribuyó a una rápida diversificación de las exportaciones. En segundo lugar, dado que dicha diversificación se relacionaba con artículos que no estaban sujetos a fluctuaciones cíclicas de precios, se moderaron las pérdidas debidas a los términos de intercambio. En tercer lugar, el Mercado Común Centroamericano constituyó un campo en el que se experimentó con la exportación de bienes manufacturados que posteriormente se exportarían a los mercados internacionales” (pág. 38).

En palabras de Cordero y Martínez Piva (2019),

“en 1958 el 57,5% del comercio intrarregional estaba compuesto por productos de la industria manufacturera. En ese año, los principales cinco tipos de productos que se intercambiaban dentro del MCCA eran los alimenticios elaborados (16,4% del total intrarregional); los textiles (5,2%); los productos de madera y corcho, excepto muebles (4,3%); la construcción de maquinaria y equipos (3,8%), y las prendas de vestir (3,4%). Para 1970 y 1980, el peso de los productos manufactureros había aumentado a más del 90% del total intercambiado entre los miembros del MCCA. En ese último año los principales cinco productos comercializados fueron las prendas de vestir (14,8%), los productos químicos y cosméticos (13,7%), las sustancias químicas industriales (8,6%), los productos alimenticios elaborados (7,6%) y el papel y sus productos (4,5%). Todas esas industrias siguen siendo hasta la fecha las más importantes en el comercio intrarregional” (pág. 96).

En esta misma línea, Salazar-Xirinachs (2022) afirma que el período de expansión del comercio intrarregional de Costa Rica fue de desempeño económico alto, transformación social acelerada y desarrollo social excepcional. Luego destaca que el MCCA se convirtió en un importante factor de atracción de inversión extranjera: “los flujos anuales de IED hacia Costa Rica se elevaron de 1 millón de dólares en 1958 a 400 millones de dólares en 1978” (Garnier e Hidalgo, 1991, pág. 40). En Honduras, el proceso de industrialización alcanzó tasas de crecimiento del 7,4% en la década de 1950, del 7,0% durante la de 1960 y del 5,6% durante la de 1970, lo que permitió que “su participación relativa en la estructura productiva hondureña pasara de un 17,8% en la década de 1950 a un 22,0% en la década de 1970” (Pino y Díaz, 2022, pág. 24).

En el caso de Nicaragua “la apertura del Mercado Común Centroamericano y los incentivos fiscales para las industrias de integración promovieron la transformación y diversificación del sector industrial” (Grigsby, 2022, pág. 187). Las ramas más beneficiadas fueron las de alimentos, bebidas, textiles, químicos y productos metálicos; la industria pasó de

representar el 10,1% de la estructura productiva en 1950 al 21,8% en 1977 (Grigsby, 2022). Fuentes (2022) muestra un cuadro similar para Guatemala, país en el que “las políticas estatales de sustitución de importaciones fomentaron la producción de manufacturas de consumo básico, particularmente de bebidas, alimentos, vestuario y calzado” (pág. 39). Asimismo, el sector industrial atrajo cuantiosos flujos de IED, cercanos al 40% del total centroamericano durante los 1960, que “se concentró en áreas carentes de inversión guatemalteca, incluyendo alimentos importados, neumáticos, farmacéuticos, fertilizantes, papel y productos de metal” (Fuentes, 2022, pág. 48).

En El Salvador, Cabrera (2022) afirma que “la primera estrategia de desarrollo, que comprende el período 1951-1978 y que se basó en una industrialización por sustitución de importaciones, presentó avances en la expansión del crecimiento económico promedio de 5,1%, y en la renta per cápita que se multiplicó por 1,8 veces” (pág. 96) mientras que la tasa de crecimiento de la inversión promedio fue del 9,7%. Asimismo, este autor señala que la mecanización de la industria manufacturera fue la herramienta competitiva principal para la expansión de la estructura económica.

En el Informe Rosenthal²³ se señala que la integración regional fue responsable, como promedio, del 25% del crecimiento de la economía de los países de la región, afirmando que los términos integración y desarrollo se han convertido en conceptos inseparables, ya que “la integración contribuyó positivamente y en forma significativa al crecimiento de las economías de los países miembros del Mercado Común Centroamericano” (Lizano y Willmore, 1975, pág. 4). Si bien en este documento los autores reducen la estimación de los efectos del Tratado General sobre el comportamiento de las economías centroamericanas, también llegan a la conclusión de que sí ha tenido un efecto positivo sobre ellas, aunque dan más importancia que el Informe Rosenthal al comportamiento del sector agroexportador.

Esta visión compartida de que la integración favoreció sustantivamente el crecimiento y la transformación de las estructuras económicas de los suscriptores va acompañada del reconocimiento de un conjunto de debilidades del proceso²⁴. Analizando la economía de Nicaragua, Grigsby (2022), afirma que el Tratado General no incluyó políticas de tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo de la región, lo que constituyó “un factor clave para que el proceso de integración centroamericano se estancara y Honduras abandonara definitivamente²⁵ el MCCA en 1970” (pág. 196). Más adelante, Grigsby (2022) agrega que el estancamiento del proceso de industrialización también se debió al agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones y la dependencia de insumos y bienes de capital importados, dado que no se logró establecer una industria básica que los produjera.

Para Honduras, en esa misma dirección, Pino y Díaz (2022) consideran que “otro factor significativo que debilitó el proceso de industrialización y puso en evidencia el desgaste del modelo de sustitución de importaciones fue la asimetría en cuanto a los beneficios de la integración regional” (pág. 143). En varios de los capítulos nacionales también se afirma que, “con algunas excepciones como el algodón y la industria textil, se dio una débil integración vertical entre la producción agroindustrial y la manufacturera” (Fuentes, 2022, págs. 39-40).

²³ Véase Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1973). El coordinador del informe fue Gert Rosenthal, por lo que fue llamado “Informe Rosenthal”.

²⁴ Como puede verse en los cuadros VII.1 y VII.2, las exportaciones intrarregionales crecieron mucho menos entre 1970 y 1980 que en el período 1960-1980.

²⁵ El autor habla de un retiro definitivo de Honduras, pero este país se reincorpora tiempo después al Sistema Económico Centroamericano, como se verá más adelante.

De acuerdo con Zapata y Pérez (2001), “Centroamérica centró sus esfuerzos en el desarrollo de sectores que por su naturaleza o por las condiciones institucionales imperantes no generaron externalidades para el resto de los sectores de actividad económica” (pág. 11). Además, el proceso de integración centroamericano hacia adentro “comenzó a dismantelarse no tanto debido a las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones, sino más bien por diferencias entre los socios comerciales respecto de los costos y beneficios”, pues “los desequilibrios macroeconómicos y las disparidades sociales políticas y económicas intrarregionales resultaron ser difícilmente reconciliables con la integración económica de la época” (Zapata y Pérez, 2001, pág. 14).

Caballeros (2019) comparte esta visión, agregando que otro obstáculo fue la “tradicional renuencia a confiar responsabilidades a las instituciones regionales, porque ello de alguna forma ‘atentaba contra la soberanía nacional’” (pág. 40)²⁶. Para Bulmer-Thomas (1998) un serio problema era el tamaño del mercado, pues con una población de menos de 11 millones de habitantes en 1960, “muchos de ellos excluidos de la economía de mercado por sus condiciones de pobreza, la región de Centroamérica no pudo proporcionar el nivel de demanda necesario para apoyar la escala óptima de producción que requiere la mayoría de las industrias”.

Asimismo, “todos los intentos orientados a estimular a los productores regionales para que exportaran productos manufacturados se vieron obstaculizados por el fuerte sesgo que existía en contra de la exportación, lo cual se agravó con el Protocolo de San José” (pág. 28). No es extraño entonces que, en el Informe Rosenthal, como una de las guías de su análisis, se cuestione por qué, si el proceso de integración ha sido tan importante para las economías de los países, perdió el impulso inicial y se produjo una serie de crisis recurrentes que lo ha llevado al debilitamiento en que yacía al momento de su elaboración en 1973 (Lizano y Willmore, 1975).

2. El conflicto El Salvador-Honduras y la integración regional

En marzo de 1969 se realizó la XVII Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano en la ciudad de Tegucigalpa, en la que el gobierno del país anfitrión presentó una detallada exposición sobre cómo consideraba que el MCCA generaba problemas que Honduras debía afrontar, poniendo el acento en la desigualdad de la distribución de beneficios y costos del proceso de integración²⁷. Se señalaba, esencialmente, que el superávit de la balanza comercial que tenía previo a la integración se había convertido en 1968 en un déficit de 18,9 millones de dólares, que si no hubiera protección hacia el exterior y libre comercio interno en 1967 hubiera recibido el doble de impuestos a las importaciones y que esa protección regional lo obligaba a recibir mercancías más caras que las extrarregionales²⁸.

Honduras reclamaba a sus socios una forma de lograr un trato más equitativo, pues consideraba que su participación le generaba condiciones muy desfavorables²⁹. En la resolución 54 de esa reunión el CEC aprobó un plan de acción inmediata con el objetivo de impulsar

²⁶ Pimentel (s/f, pág. 118) reproduce el documento que el Ministro de Industria y Comercio de Nicaragua presentó a la reunión de ministros de economía centroamericanos reunidos para encontrar solución al conflicto (Managua, diciembre de 1969) en la que detalla los problemas que su gobierno creía que debían enfrentarse en la integración regional.

²⁷ Véase la XVII Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, acta núm. 25, Tegucigalpa, marzo de 1969.

²⁸ Como ya se mencionó, Bulmer-Thomas (1998) consideraba que ese era el resultado de buscar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

²⁹ Pino y Díaz (2022) hacen referencia a esta condición considerada desfavorable por Honduras insistiendo en que las autoridades de ese país estuvieron conscientes de ello desde la creación del MCCA. En un mercado libre, sin mecanismos de distribución de beneficios, de partida los países con relativamente mejor estructura industrial deberían ser los gananciosos, al menos en el corto plazo.

“una nueva etapa de desarrollo de la integración económica para solucionar los problemas existentes, alcanzar niveles más elevados de unión económica, y prevenir la repetición de situaciones críticas del Mercado Común y que en los últimos tiempos se han venido produciendo con frecuencia cada vez mayor” (Pimentel, s/f, pág. 104).

Sin embargo, pocos meses después, en julio, hubo un breve conflicto militar entre El Salvador y Honduras, la guerra llamada de las 100 horas, que no solo cegó la vida de muchas personas, sino provocó problemas de muy diverso tipo en los países involucrados, tanto entre los países combatientes como también para la integración regional. El origen inmediato no puede atribuirse directamente al Mercado Común —aunque algunos analistas del conflicto lo muestran como un factor determinante— sino que surgió primordialmente de una realidad que la antecede³⁰. Muchos salvadoreños habían migrado a Honduras —algunos sin cubrir los requisitos formales— tanto para trabajar en las plantaciones de la United Fruit Company como para asentarse en tierras abandonadas.

El contraste de la densidad de población de ambos países era un factor determinante de esa migración, a partir de las condiciones socioeconómicas salvadoreñas. Dentro de un proceso de entrega de tierras decidido por el gobierno militar hondureño se decretó la expulsión de numerosos salvadoreños asentados que carecían de los papeles correspondientes para justificar la propiedad de la tierra. El temor de los efectos del retorno de población sobre los ya intensos problemas sociales del país llevó al gobierno militar salvadoreño, con el respaldo de importantes sectores empresariales, a privilegiar la guerra como instrumento de “solución” del problema.

La ruptura de relaciones entre los dos países tuvo como consecuencia inmediata la paralización del funcionamiento de las instituciones regionales; al suspenderse también las relaciones comerciales entre ambos beligerantes; dada la ubicación geográfica de Honduras, se afectó seriamente el intercambio intrarregional, generando problemas a los otros tres miembros del MCCA. Múltiples esfuerzos internacionales y centroamericanos para solucionar la conflictiva situación comenzaron a realizarse. Los cancilleres de los cinco países se reunieron en diciembre del mismo año y resolvieron crear una comisión bilateral Honduras-El Salvador para establecer un acuerdo de paz y encargaron a los ministros de Economía —no en su carácter de miembros del CEC— la búsqueda de acuerdos para restablecer la integración. Después de diversas reuniones en las que se intentó aprobar lo que llamaron un *modus operandi* para restablecer la integración regional, las conversaciones colapsaron.

Si bien Honduras, dice Pimentel (s.f.), afirmaba que el *modus operandi* debía ser provisional, entre sus exigencias planteaba cambios estructurales al funcionamiento del proceso; en tanto, Guatemala y El Salvador, en especial este último, defendían lo establecido en el Tratado General. En diciembre de 1970 los ministros de Economía no pudieron llegar a un acuerdo, fundamentalmente porque el ministro de El Salvador se negó a firmar el documento alegando que contenía disposiciones inaceptables para su gobierno. Honduras lamentó que no se llegara a una resolución y afirmó que no serían de su responsabilidad las consecuencias que lo sucedido tendría para la integración. El 30 de diciembre de 1970 el congreso hondureño aprobó un decreto que separaba a Honduras del Mercado Común Centroamericano³¹.

³⁰ Así como la guerra no generó la decisión de Honduras con respecto a su salida del MCCA, sino que sobre todo reforzó sus argumentos.

³¹ Puede encontrarse una detallada descripción de la crisis del MCCA en este período en Pimentel (s/f, págs. 102-200). El autor incluye especialmente una reproducción de los documentos surgidos de las reuniones de ministros previas y posteriores a la Guerra de las 100 horas, así como de las de ministros de relaciones exteriores en busca de la paz y de la reanudación del proceso de integración.

La CEPAL aparece una vez más como factor esencial para buscar salidas a la situación. Como el CEC —que había tomado la primacía frente al CCE al ser creado por el Tratado General— no tenía posibilidades de funcionar, fue este último el que se volvió un instrumento idóneo. Dado su carácter de organismo de la CEPAL, en el que los ministros actúan ex officio, “el sistema continuó funcionando en el marco de la anormalidad jurídica tolerada por las partes, ya que Honduras pasó a operar con acuerdos bilaterales con los otros tres países, lo que permitió que continuara fluyendo el comercio” (Caballeros, 2019, pág. 41). Se agregó el establecimiento de un transporte a través del golfo de Fonseca, aprovechando el condominio histórico ente los países rivereños, que unía el puerto de la Unión con el de Corinto en Nicaragua, permitiendo así el traslado de las mercancías salvadoreñas a los dos socios al suroriente del Istmo, aunque con costos más altos. Si bien es cierto que se produjo una desarticulación institucional en el MCCA y una seria afectación a la circulación de mercancías, es indudable que los esfuerzos para mantener los flujos comerciales muestran la importancia que los mercados centroamericanos habían adquirido para las economías de los países participantes.

3. De la irregularidad legal e institucional a la crisis de desarticulación

En la segunda década de vigencia del Tratado General, además de los problemas internos y los ocasionados por el conflicto militar entre El Salvador y Honduras ya descritos, la integración sufrió los embates de circunstancias provenientes de la economía internacional, para las que las condiciones de las economías nacionales no tenían una respuesta. Martínez Piva (2019) lo describe con estas palabras:

“El modelo de industrialización por sustitución de importaciones entró en declive en la década de 1970, debido a la acumulación de debilidades: pocos encadenamientos productivos; alta dependencia de insumos y productos intermedios extranjeros, y crecimiento acelerado de los servicios públicos (como carreteras, puertos y energía) basados en una estructura fiscal ineficiente y regresiva. La debilidad de las finanzas públicas y el excesivo uso de la deuda externa para financiar el impulso desarrollista produjeron desequilibrios en la balanza de pagos e hicieron que las cuentas fiscales entraran en crisis ante las conmociones externas, sobre todo el alza del precio del petróleo y de los intereses de la deuda externa” (pág. 68).

Ya en 1972 en el llamado Informe Rosenthal se había realizado un exhaustivo análisis de la situación del MCCA y se habían señalado las debilidades que presentaba el proceso³², tal como lo señalamos anteriormente; además se proponían líneas de acción regional para solventarlas. Con base en este informe, los cinco países buscaron acuerdos que permitieran hacer de la integración regional un instrumento más adecuado para generar una dinámica de desarrollo acorde con las realidades nacionales, distribuyendo los beneficios de forma más equitativa entre los países y que a la vez enfrentara las difíciles realidades sociales de ellos. Pimentel (s/f) señala que

“la visión de la Secretaría era que la solución integral de los problemas de la integración económica exigía la reconstitución de la unidad centroamericana en torno a esfuerzos y objetivos mancomunados que implican, no solo la suscripción de acuerdos, sino el deseo manifiesto de traducirlos en procesos vivos de transformación económica” (pág. 229).

³² El informe consta de un resumen ejecutivo y 12 estudios de diversos aspectos de la integración en los que se analizan los problemas y se proponen acciones (SIECA, 1973).

Considerando que el carácter intergubernamental de los organismos de la integración originaba una debilidad en su funcionamiento y, más aún, dificultaba dar respuestas ágiles a las condiciones del proceso, se proponía la creación de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, que preservando “el interés de los gobiernos... reconoce la existencia de un nuevo interés, de tipo comunitario” (Pimentel, s/f, pág. 233).

Los gobiernos crearon un Comité de Alto Nivel, formado por un experto de cada país, como el encargado de convertir esas visiones en documentos a ser aprobados por ellos. Sin embargo, y pese a los avances logrados por el CAN, las circunstancias económicas y políticas de la región impidieron cualquier acuerdo. Más bien algunos países tomaron medidas unilaterales para fomentar la exportación a países extrarregionales o para paliar sus problemas fiscales, en especial de deuda externa. En El Salvador, Cabrera (2022) afirma que la estrategia de sustitución de importaciones a principios de la década de los setenta “se combinó con una tímida estrategia de promoción de exportaciones que buscó eliminar los problemas anteriores fomentando una producción manufacturera competitiva a nivel internacional” (pág. 22). Así aprovechando las ventajas de costos de mano de obra se enfocaron en industrias como la de prendas de vestir, que importaba los insumos y se procesaban ligeramente (maquila).

Salazar-Xirinachs (2022) señala que, en Costa Rica, en la década de los setenta, “en parte por la pérdida de dinamismo de la inversión privada, el Estado asumió un papel más empresarial” (pág. 241) y que, pese a que hubo crecimiento, en esta década se presentó una inestabilidad en gran parte inducida por las condiciones externas: los dos choques petroleros de 1973 y 1979 y la breve bonanza cafetalera (págs. 253-254). También en Honduras el Estado asumió la tarea de establecer empresas públicas. Al final de la década, a los problemas señalados se agregó la agudización de conflictos sociales que se expresaron en enfrentamientos armados en tres de los países, con más intensidad en Nicaragua, en donde el Frente Sandinista asumió el poder en 1979, así como en El Salvador y Guatemala.

Los problemas de la integración que se relatan hacen recordar las propuestas iniciales de la CEPAL descritas en A.1, basadas en las tesis de Prebisch. La protección arancelaria tenía que ser limitada a las llamadas industrias de integración, que debían ser seleccionadas y distribuidas entre los países participantes y ser progresivamente eliminadas en la medida en que estas industrias adquirían la capacidad de vender no solo a la región, sino que se integraban a la exportación al resto del mundo. Sin embargo, de acuerdo con Cordero (2017), una de las causas del debilitamiento de la integración en los setenta fue “la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos (sobre todo, mediante auténticas industrias de integración)” (pág. 14). Si en un principio hubo una sustitución relativamente rápida de la manufactura más simple, esta posibilidad se debilitó y, como consta en varios de los capítulos nacionales, la desigualdad del ingreso reducía más a mercados ya demográficamente pequeños y la protección alta y generalizada hacía a esta manufactura, con poco nivel de productividad, más cara y difícilmente comercializable al exterior de la región.

En el período 1971-1980 se puede constatar que la participación del sector industrial en el PIB fue disminuyendo, lo que condujo a buscar otras opciones de industrialización. Los gobiernos analizaban seguir las propuestas de “verdaderas” industrias de integración o poner el acento en las exportaciones extrarregionales. La capacidad del Estado de asumir el papel de inversor en áreas en las que la empresa privada no tenía la disposición de hacerlo se vio obstaculizada por las finanzas públicas debilitadas. Sin embargo, el volumen del comercio intrarregional siguió mostrando incrementos durante este período, pasando de 285,2 a 1163,5 millones de dólares en términos corrientes y casi duplicando las exportaciones intrarregionales en términos constantes de 1960, aunque pasó de ser el 26,0% de las exportaciones totales de los cinco países al 24,2%. Solamente para Costa Rica y Honduras las

ventas a los países centroamericanos fueron un porcentaje mayor de sus exportaciones totales, especialmente para el primero (véanse los cuadros VII.1 y VII.2).

El Frente Sandinista asumió la conducción del Estado en Nicaragua en julio de 1979. En Guatemala la guerrilla comenzada desde la década de 1950 incrementaba su accionar frente al autoritarismo militar dominante. En tanto, en El Salvador, el 15 de octubre de ese año un golpe de Estado instaló una junta de gobierno cívico-militar que ofrecía establecer la democracia y enfrentar las carencias sociales de la población. Sin embargo, pocos meses después, cuando los sectores más progresistas incorporados al gobierno renunciaron por desavenencias con las políticas asumidas por los militares que controlaban a las fuerzas armadas, las condiciones para convertir el conflicto bélico iniciado una década atrás en una guerra interna abierta estaban servidas.

Junto con el deterioro institucional y el debilitamiento del proceso de integración, Centroamérica debía afrontar las consecuencias de conflictos políticos internos que se mezclaban con el contexto de guerra fría que vivía el mundo, así como los efectos del deterioro de la economía internacional. Como consecuencia, de las tensiones entre los países por los beneficios de la integración y por la forma de restablecer o transformar la institucionalidad del proceso, se pasó a una confrontación política primordialmente entre Nicaragua y los tres países del norte de la región³³.

Para el gobierno sandinista el MCCA fue una oportunidad para obtener mercancías, con el problema de que no tenía los recursos para responder por los pagos; también El Salvador cayó en impago. Caballeros (2019) describe así la situación:

“Nicaragua y El Salvador padecieron fuertes déficits intrarregionales y, en 1982, debido a la acumulación de deudas comerciales impagas, Costa Rica adoptó medidas restrictivas frente al primero de esos países. Se llegó así a un comercio intrarregional pagado bilateralmente en moneda extranjera, o a la adopción de procedimientos de trueque o créditos bilaterales. Para evitar la creación de deudas intrarregionales se estableció el pago en dólares, lo que se convirtió en un nuevo obstáculo al comercio” (pág. 45).

Por otro lado, ya al final de la década de los setenta tanto los Estados Unidos como los organismos financieros internacionales presionaban en contra de la reconstitución del mercado común, y comenzaban a actuar a favor de lo que Fuentes (2022) llama una “estrategia neoliberal en ciernes” (pág. 61)³⁴.

En este contexto, la reestructuración y consolidación del mercado común a través de la profundización de la estrategia de sustitución de importaciones que proponían la CEPAL y la SIECA se volvió inviable, estaba fuera de la prioridad de los gobiernos y enfrentaba obstáculos insuperables por las condiciones de la realidad regional. Si bien el dinero proveniente de países extrarregionales fluyó de manera sustantiva, estuvo más orientado a sustentar las estrategias insurgentes y contrainsurgentes que a favorecer la solución de problemas económicos³⁵; los aportes de los Estados Unidos fueron los más importantes.

³³ La paz entre Honduras y El Salvador se firmó en 1980, en el contexto de esta conflictividad y en un momento de debilidad política interna del segundo. Estuvo estimulada primordialmente para facilitar la acción contrainsurgente apoyada por los Estados Unidos, orientada básicamente a enfrentar a la insurgencia salvadoreña. El Salvador perdió territorio en las zonas fronterizas y se dio fin al condominio histórico sobre las aguas del golfo de Fonseca, lo que también fue un revés para los intereses salvadoreños.

³⁴ En Costa Rica se comenzó a aplicar esa estrategia desde 1982, aunque en forma mitigada (Salazar-Xirinachs, 2022, pág. 233).

³⁵ Costa Rica recibió un flujo de cooperación de los Estados Unidos que, dada su condición de no beligerancia, sirvió para dar impulso a sus políticas económicas (Salazar-Xirinachs, 2022, pág. 233).

En 1984 el gobierno de este país lanzó la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en la que se daban ventajas al ingreso a ese mercado a mercancías de la región y en la que se promovió el establecimiento de maquilas, que vieron acrecentada su importancia en las políticas de industrialización. Previamente, la crisis provocada por la suspensión de pagos de México había afectado a países ya atribulados. Todo ello provocó un decaimiento de las economías regionales, lo que llevó a la CEPAL a llamar a este período “la década perdida”. El comercio intrarregional descendió en 1985 a menos de la mitad que en 1980 (véase el cuadro VII.1) y llegó a su mínimo histórico al descender a 413,5 millones de dólares en 1986 y representar solo el 10,3 % de las exportaciones totales de los cinco países. De acuerdo con la CEPAL (1987), a precios constantes de 1980, las exportaciones extrarregionales de los cinco países fueron de 370 millones de dólares, con un decrecimiento de casi el 25% con respecto a 1985, lo que lo llevó a menos de un tercio del registrado en 1980.

La crisis afectó de manera distinta a cada uno de los países y las medidas para enfrentarlas y su temporalidad fueron diferentes. Como se señala en el capítulo dedicado a Costa Rica, este país tuvo condiciones que los otros países centroamericanos no tuvieron: no estar involucrado en los conflictos armados³⁶ y ser considerado un ejemplo de democracia. Las políticas de ajuste comenzaron pronto, con el carácter mixto que señala Salazar-Xirinachs (2022), y los espacios de comercio con los Estados Unidos, abiertos por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, pudieron ser aprovechados más intensamente, con el desarrollo de las empresas de perfeccionamiento activo; además, recibió mucha cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

C. De la reconstitución de la integración a su pérdida de relevancia en la nueva realidad regional

Desde el planteamiento de Honduras sobre su situación desfavorable en el MCCA, en 1968, y con mayor intensidad a partir del enfrentamiento armado entre ese país y El Salvador, los esfuerzos por reconstituir la integración económica centroamericana se desarrollaron de forma continua. Ciertamente, como se ha expresado en la sección anterior, el éxito no acompañó a las propuestas hechas por instituciones como la SIECA y la CEPAL, o por organismos *ad hoc* como el Comité de Alto Nivel que crearon los ministros encargados de la integración. La profundidad de los conflictos internos y regionales, con la participación de actores extrarregionales, terminó de desarticular el proceso regional.

En 1983 se creó el llamado Grupo Contadora, con el objetivo de servir como mediador para encontrar la paz en Centroamérica³⁷. Si bien la iniciativa encontró el infranqueable obstáculo de la resistencia del gobierno del Presidente Ronald Reagan, cuya política tenía como objetivo central el derrocamiento del Gobierno de Nicaragua, su trabajo promoviendo el diálogo entre partes encontradas sirvió como antecedente a los esfuerzos pacificadores posteriores. Fue el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, quien, el día de su toma de posesión en enero de 1986, convocó a sus colegas centroamericanos a una reunión en la icónica ciudad de Esquipulas, llena de sentido religioso tradicional para los habitantes de la región. Realizada en mayo de ese año, de esta reunión surgió la llamada Declaración de Esquipulas, de la que se sintetizan las siguientes resoluciones:

³⁶ Sin embargo, tomó partido en contra del gobierno sandinista formando parte del llamado Grupo de Tegucigalpa, en el que también participaban El Salvador y Honduras, y era respaldado por el Gobierno estadounidense.

³⁷ La idea original de constituir un grupo de países latinoamericanos que se involucraran en un serio esfuerzo para detener los sangrientos conflictos regionales surgió de un grupo formado por el primer ministro sueco Olof Palme acompañado por tres premios Nóbel: Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles y Alva Myrdal. Esta iniciativa fue asumida por el Presidente de México Miguel de la Madrid, quien invitó a Colombia a unirse y luego se incorporaron Panamá y Venezuela. El grupo tomó el nombre de la isla panameña en la que se reunió.

- La paz en América Central³⁸ solo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo, con promoción de la justicia social y los derechos humanos.
- La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social, y la intención de promover e impulsar posiciones conjuntas frente a problemas comunes.
- El compromiso de reforzar institucional y financieramente a los organismos de integración centroamericana.
- Formalización de las reuniones de presidentes y anuncio del proceso de creación del Parlamento Centroamericano como espacio de diálogo.

En agosto de 1987 los mandatarios se reunieron en la ciudad de Guatemala, en la que convinieron en el que titularon “Acuerdo de Esquipulas II: Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, que define los procesos para abordar las negociaciones necesarias para terminar los conflictos en los diferentes países³⁹. Las conversaciones entonces se orientaron a la reestructuración de los organismos regionales. La integración económica tomará un nuevo camino ante la imposibilidad de volver a los principios ante los cambios tanto internos como externos: ni la economía de la región era la misma que la de décadas atrás, ni los sectores empresariales dominantes tenían las mismas características, ni la economía mundial generaba los mismos retos. La difícil relación entre integración y apertura comenzó a ser el centro de la discusión. Como resultado, ganó la apertura con una integración limitada, pese a lo cual el comercio intrarregional creció apreciablemente en las tres décadas transcurridas.

1. Del Acuerdo de Esquipulas al Protocolo de Guatemala

A partir de entonces las reuniones presidenciales se realizaron frecuentemente. El proceso abierto por la Declaración de Esquipulas se convirtió en un camino tanto para apoyar los procesos de pacificación como para, progresivamente, comenzar a diseñar la reestructuración y la consolidación que se había acordado. En 1990 los conflictos centroamericanos pasaron a una etapa diferente, con el caso de Nicaragua como el más notable. Cumpliendo los compromisos del acuerdo de paz de Esquipulas, el gobierno sandinista llamó a elecciones en febrero, las cuales ganó la Unión Nacional Opositora con su candidata Violeta Barrios de Chamorro. El resultado de este proceso hizo que la llamada “Contra” declarara un cese al fuego que a mediados del año se convirtió en un desarme. Las negociaciones entre las partes enfrentadas en El Salvador caminaban hacia un entendimiento que terminara el conflicto y avanzaban los acuerdos de paz en Guatemala⁴⁰.

Las reuniones de presidentes, los organismos de integración e instituciones internacionales que respaldaban el proceso se centraron entonces en la reforma de la integración regional tanto en su dimensión política como en la económico-social. Así, en diciembre de 1991 los presidentes de la región se reunieron y, a través del Protocolo de Tegucigalpa, reformaron la vieja Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

³⁸ Se habla de América Central para agregar a Panamá, que a partir de 1990 se integra a las cumbres.

³⁹ El proceso de pacificación no estuvo exento de obstáculos, en especial por el respaldo continuado de los Estados Unidos a los llamados “contras” en Nicaragua. En Guatemala y El Salvador se abrieron negociaciones que dieron paso a acuerdos de paz.

⁴⁰ Algunos factores externos favorecían el nuevo clima. En noviembre de 1989 se había derribado el muro de Berlín, abriendo paso a la unificación de Alemania. El año de 1990 marcó el inicio de la disolución de la Unión Soviética y del llamado mundo socialista. Un actor central de la Guerra Fría estaba en crisis y los movimientos insurgentes perdían un elemento de respaldo.

El protocolo estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y todas las instituciones regionales pasaron a formar parte integrante bajo la conducción de la Secretaría General del SICA, con las reuniones de presidentes como su organismo superior.

La integración económica se convirtió en un subsistema dentro de una visión de unidad regional que abarcaba todos los aspectos. Los cinco estados miembros de la ODECA y del MCCA —la llamada Centroamérica histórica por algunos autores— eran ahora acompañados por Panamá para declarar que eran una “comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica” (artículo 1 del Protocolo de Guatemala). En el aspecto económico se resalta la decisión de “reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional” (artículo 3, literal g del Protocolo de Guatemala), lo que implicaba asumir una regionalidad que debía tener instituciones supranacionales que hablaran con una sola voz, como ya lo había propuesto el Informe Rosenthal dos décadas atrás. La CEPAL proponía entonces un regionalismo abierto:

“Esta estrategia no estaba necesariamente orientada a la demanda interna ni prejuzgaba en favor de la sustitución de importaciones. Más bien sostenía la relevancia de la industrialización desde dentro, para lo que era necesario establecer industrias pilares como núcleo endógeno que permitiera la generación, acumulación y difusión del progreso técnico. Se trataba de una propuesta con la que se intentaba superar las estrategias de desarrollo hacia adentro, así como las propuestas unilaterales de crecimiento hacia afuera” (Martínez Piva, 2019, pág. 70).

El enfrentamiento de las desigualdades de beneficios entre países, así como la pobreza y las desigualdades sociales también estaban incluidos en la propuesta cepalina. Esta posición contrariaba la sostenida por el neoliberalismo del Consenso de Washington y requería de una integración con instituciones supranacionales y una acción del Estado a través de la programación de políticas que orientaran esa incorporación al mercado mundial desde adentro. El neoliberalismo requería un menor Estado para no generar distorsiones al mercado, lo que era incompatible con el concepto de regionalismo abierto con equidad⁴¹ que promovía la CEPAL⁴².

Los días 26 a 29 de octubre de 1993 los presidentes realizaron su 14a Reunión en la ciudad de Guatemala. De acuerdo con Salazar-Xirinachs (2022) “había llegado el momento de concentrar la atención en el desarrollo y la reconstrucción económica” (pág. 259). Los presidentes dieron un paso trascendental en la historia de la integración regional al reformar profundamente el Tratado General de Integración Económica a través del Protocolo de Guatemala, creando el Subsistema de Integración Económica en el marco del SICA con bases diferentes. Se señala como objetivo crear la unión económica centroamericana, en la dirección que señala el Protocolo de Guatemala; sin embargo, los términos en los que se plantea carecen de claridad y a la vez se autoriza a los países a negociar sus relaciones comerciales con otros países de manera bilateral, sin requerir conocimiento previo y menos acuerdo de los órganos

⁴¹ El regionalismo abierto se encontró con la visión del Consenso de Washington tanto en el terreno teórico como en la práctica de definir las líneas de la integración regional. También fue criticado por algunos de los mismos estructuralistas que lo veían como una renuncia al pensamiento original. Asimismo, fue recibido negativamente por los economistas marxistas, que lo consideraban una rendición frente al neoliberalismo (para esta visión, véase, por ejemplo, Medina Valdés, 2012).

⁴² Grigsby (2022) señala las consecuencias de reducir el Estado en momentos en que la transición hacia la paz exigía acción del Estado para la incorporación de los excombatientes del ejército y de la contrainsurgencia (pág. 188).

de integración⁴³. La estrategia única que el Protocolo de Tegucigalpa exigía para la inserción internacional de Centroamérica parecía abandonada⁴⁴.

Es notorio cómo habiendo afirmado en el Protocolo de Tegucigalpa que este no aceptaba reservas, que debía asumirse en su totalidad, casi a continuación y de manera no formalizada, Panamá se niega a participar en el Subsistema de Integración Económica⁴⁵ y luego se acepta que Belice se integre al SICA sin tampoco asociarse a este subsistema. Los países de Centroamérica han sido muy eficientes en crear instituciones y poco efectivos en generar una verdadera institucionalidad que conduzca a una real integración y coordinación de los diferentes aspectos del desarrollo regional, y menos aún parecen dispuestos a ceder en los rígidos criterios nacionales para avanzar en una forma de supranacionalidad. En palabras de Bulmer-Thomas y Kincaid (2001):

“En primer lugar, salvo en un sentido geográfico, los países de América Central todavía no constituyen una región propiamente tal. A pesar de la puesta en marcha del MCCA en 1990, de la creación del SICA en 1991 y de la participación de Belice y Panamá en algunas instituciones regionales, América Central todavía no logra aprovechar las ventajas que normalmente tienen a su disposición los actores regionales. Los países centroamericanos no hablan con una sola voz en los foros internacionales, no han hecho un esfuerzo serio por aprovechar los menores costos que una región puede lograr, y no han aprovechado su ventaja geográfica para conseguir mejores términos de intercambio... Las ventajas del regionalismo no se podrán maximizar a menos que los países de América Central estén dispuestos a adoptar las medidas necesarias para profundizar —en lugar de ampliar— el proceso de integración. La ampliación por sí sola no basta” (págs. 24-25).

Cuadro VII.3
Centroamérica: exportaciones e importaciones intrarregionales, 1990-2020
(En millones de dólares)

		1990	1994	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Costa Rica	X	134,6	351,5	427,9	704,6	1 159,0	1 710,7	2 162,6	2 283,8	2 180,4
	M		286,3	334,8	373,6	492,8	877,9	1 146,4	1 104,4	1 065,1
El Salvador	X	176,8	355,2	442,8	776,1	1 005,9	1 687,9	2 244,0	2 580,1	2 274,8
	M		478,0	649,2	938,8	1 226,1	1 756,2	1 920,7	2 400,0	2 373,2
Guatemala	X	288,2	507,7	601,9	870,0	1 477,2	2 408,5	3 148,5	3 294,1	3 356,4
	M		355,2	373,5	777,7	1 390,8	1 748,1	2 364,2	2 771,7	2 657,1
Honduras	X	24,1	50,8	123,3	315,8	397,8	640,4	958,3	1 014,5	1 020,7
	M		196,9	281,8	669,4	1 248,6	1 290,2	2 002,8	2 260,2	2 158,3
Nicaragua	X	47,5	88,4	85,1	168,4	292,8	426,4	599,6	660,8	669,8
	M		223,7	285,2	615,1	584,1	908,2	1 394,2	1 262,0	1 323,8
Total	X	671,2	1 353,6	1 681,0	2 835,0	4 332,7	6 874,0	9 113,0	9 833,3	9 502,0
	M		1 675,3	2 061,4	3 597,7	5 291,2	5 309,9	9 667,8	10 656,7	10 258,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Nota: Las exportaciones son FOB, las importaciones CIF. Las cifras de la SIECA incluyen el comercio con Panamá como intrarregional para hacer comparables las del final del período, cuando Panamá ya se había integrado al Subsistema Económico Centroamericano.

⁴³ Fue el Gobierno de Costa Rica el que más insistió por esta libertad de negociación bilateral, presiones que fueron acompañadas por algunas burguesías nacionales.

⁴⁴ No se hace un análisis a profundidad de lo señalado. El estudio de los protocolos parece conducir a conclusiones obvias y la realidad de la región a partir de entonces parece comprobarlo. Sin coincidir plenamente con sus afirmaciones, algunos de los aportes sobre el proceso de abandono de las ideas de integración más allá del mercado común, que se hicieron contemporáneamente a este proceso, son los de De la Ossa (1993).

⁴⁵ Véase Pimentel (s/f, pág. 325). Panamá se incorporó el 29 de junio de 2012 al Subsistema de Integración Económica del SICA.

Lo dicho no puede interpretarse como que el comercio intrarregional ha dejado de ser importante para los países. Si bien la integración se centra cada vez más en la unión aduanera, y no —como era la propuesta de la CEPAL— en la visión de la incorporación al mundo por la industrialización desde dentro⁴⁶, el intercambio intrarregional de mercancías —como puede verse en el cuadro VII.3— llegó a un máximo de 9910,8 millones de dólares en 2019, mientras que en 1994, al inicio de la vigencia del Protocolo de Guatemala, era de 1.675,3 millones de dólares, es decir, que las exportaciones intrarregionales a precios corrientes en 2019 fueron 7,26 veces las de 1994 y 4,22 veces a precios constantes⁴⁷.

Las exportaciones de Honduras a la región mostraron el crecimiento más acelerado, viniendo en 1994 de un monto muy reducido, alcanzando porcentajes similares a los de Costa Rica y Nicaragua (De Groot, 2019, pág. 163)⁴⁸. Luego de un descenso en 2020 por la situación creada por la pandemia de COVID-19, está una vez más al alza en 2021. El peso de las exportaciones intrarregionales de mercancías en las exportaciones totales de bienes (excluyendo maquila) pasó del 22% en 1995 al 32% en 2016, de acuerdo con datos de la SIECA; por países, el mercado regional fue también importante, en especial para El Salvador, en el que alcanzaron en 2019 el 43,7 de las exportaciones totales, duplicando las exportaciones de maquila y llegando al 54,4 % de las exportaciones excluyendo la maquila (véase el cuadro VII.4).

Cuadro VII.4
Centroamérica: exportaciones totales, exportaciones de maquila y exportaciones intrarregionales, 2010, 2015 y 2019
(En millones de dólares)

		2010		2015		2019	
		Monto	Porcentaje Xt	Monto	Porcentaje Xt	Monto	Porcentaje Xt
Costa Rica	X totales	9 448		9 607		11 972	
	X maquila	5 136	54,3	4 720	49,1	6 807	56,9
	X CA	1 711	18,1	2 163	22,5	2 284	19,1
El Salvador	X totales	4 499		5 485		5 905	
	X maquila	1 029	22,9	1 112	20,3	1 166	19,7
	X CA	1 688	37,5	2 244	40,9	2 580	43,7
Guatemala	X totales	8 463		10 675		11 170	
	X maquila	2 654	31,4	3 553	33,3	2 920	26,1
	X CA	2 408	28,5	3 148	29,5	3 294	29,5
Honduras	X totales	6 251		8 193		4 233	
	X maquila	3 432	54,9	4 234	51,7	n.d.	
	X CA	640	10,2	958	11,7	1 015	24,0
Nicaragua	X totales	3 435		4 916		5 591	
	X maquila	1 613	47,0	2 494	50,7	2 894	51,8
	X CA	426	12,4	600	12,2	661	11,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Consejo Monetario Centroamericano y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

⁴⁶ Salazar-Xirinachs (2022) afirma que sucedió una industrialización hacia afuera. Es innegable que Costa Rica es el país de la región que ha generado procesos de industrialización más complejos que los demás países, gracias a sus condiciones económico-sociales y políticas.

⁴⁷ Incluida Panamá, que solo exportó a la región 77,6 millones. Datos de la SIECA, en dólares a precios corrientes. Se ha deflactado la cifra de exportaciones de 2019 con los datos de inflación de los Estados Unidos de América, tal como se hizo en el cuadro VII.2.

⁴⁸ El contenido importado en las exportaciones centroamericanas ha aumentado del 22% en 1990 a más del 30%.

Como describe De Groot (2019), para muchas de las pequeñas y medianas empresas (pymes) el mercado regional sigue siendo vital, tanto para el abastecimiento de insumos como para la venta de sus productos. La persistencia del espacio de libre comercio, más los sólidos lazos de relaciones económicas generados por décadas de existencia del Mercado Común Centroamericano, continúan generando dinamismo a los intercambios intrarregionales, pese a las prioridades establecidas en las políticas económicas de los gobiernos.

Al igual que en décadas atrás, las exportaciones intrarregionales se centran en tres países: Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Por lo demás, las políticas nacionales han estado más bien orientadas a aprovechar los tratados de libre comercio bilaterales o negociados “regionalmente” (parecen tratados bilaterales firmados conjuntamente), lo que ha llevado a privilegiar las industrias de perfeccionamiento activo o que trabajan en zonas francas, cuyos productos son comercializados extrarregionalmente.

Como se observa en el cuadro VII.5, los países centroamericanos tienen un balance comercial crecientemente deficitario. Los casos extremos son Honduras y El Salvador; en el primero, el déficit comercial en 2019 era superior a las exportaciones y representaba casi la cuarta parte del PIB, mientras que para El Salvador el déficit de ese año alcanza casi el monto de las exportaciones. En ambos casos, las remesas familiares provenientes del exterior⁴⁹, en especial desde los Estados Unidos de América, compensaban en buena medida el desbalance comercial. La maquila suele requerir una buena parte de contenido importado, por lo que además contribuye regularmente en una menor proporción al PIB que el resto de la producción exportable. Asimismo, como se ha mencionado antes, el componente importado de las exportaciones intracentroamericanas ha aumentado progresivamente.

Cuadro VII.5
Centroamérica: PIB a precios corrientes, exportaciones totales, balance comercial y remesas, 2005-2019
(En millones de dólares)

		2005		2010		2015		2019	
		Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB
Costa Rica	PIB a precios corrientes	20 041		37 659		56 442		64 073	
	X totales	7 027	35,06	9 448	25,09	9 607	17,02	11 972	18,68
	Balance comercial	-2 797	13,96	-4 121	10,94	-5 872	10,40	-4 860	7,58
	Remesas	400	1,99	505	1,34	518	0,92	519	0,81
El Salvador	PIB a precios corrientes	14 698		18 448		23 438		26 897	
	X totales	3 436	23,38	4 499	24,39	5 485	23,40	5 905	21,95
	Balance comercial	-3 373	22,95	-3 917	21,23	-4 784	20,41	-5 700	21,19
	Remesas	3 018	20,53	3 455	18,73	4 257	18,16	5 649	21,00
Guatemala	PIB a precios corrientes	28 188		41 509		62 186		77 020	
	X totales	5 381	19,09	8 463	20,39	10 675	17,17	11 169	14,50
	Balance comercial	-5 118	18,16	-5 371	12,94	-6 966	11,20	-8 712	11,31

⁴⁹ El Banco Centroamericano señala que en 2020 las remesas fueron más de dos veces en monto de inversión extranjera directa que llegó a Centroamérica. Es notorio que para Costa Rica son de poca importancia.

		2005		2010		2015		2019	
		Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB	Monto	Porcentaje PIB
Honduras	Remesas	2 993	10,62	4 127	9,94	6 285	10,11	10 508	13,64
	PIB a precios corrientes	9 757		15 839		20 976		25 090	
	X totales	4 979	51,03	6 251	39,47	8 193	39,07	4 233	16,87
	Balance comercial	-3 023	30,98	-4 309	27,21	-5 465	26,05	-6 121	24,40
Nicaragua	Remesas	1 719	17,62	2 526	15,95	3 727	17,77	5 522	22,01
	PIB a precios corrientes	6 321		8 759		12 757		12 611	
	X totales	1 640	25,95	3 435	39,22	4 916	38,54	5 591	44,33
	Balance comercial	-1 535	24,28	-1 543	17,62	-2 130	16,70	-619	4,91
	Remesas	616	9,75	823	9,40	1 193	9,35	1 682	13,34

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Consejo Monetario Centroamericano y del Banco Mundial.

A mediados de la década anterior la principal estrategia de los países centroamericanos y de los organismos regionales con respecto a la integración fue la hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, aunque esta tiene un desarrollo heterogéneo. Ante la carencia de avances sustantivos, en abril de 2015 se firmó, en Panamá, el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas entre Guatemala y Honduras. En 2018, El Salvador se adhirió formalmente a este proceso. Rápidamente se dieron avances en la implementación de la primera fase del convenio.

Sin embargo, el cambio de gobierno en El Salvador en 2019 generó una pausa en la implementación de su adhesión al Protocolo que

“no solo ha impedido ampliar el territorio de la unión aduanera (UA), sino que se ha convertido en un obstáculo para el avance y perfeccionamiento de la UA entre Guatemala y Honduras, ya que las decisiones sobre la operación de la UA deben ser tomadas por la instancia ministerial, a la que se ha incorporado formalmente El Salvador, pero que no se está reuniendo regularmente y, por lo tanto, no ha podido adoptar las decisiones necesarias para avanzar en la fase de perfeccionamiento de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras” (Cornick y Martínez Piva, 2020, pág. 12)⁵⁰.

Es indispensable que el protocolo de integración profunda y la hoja de ruta tengan éxito, aunque es insuficiente para los requisitos de una real integración regional. Se ha tenido la ventaja de que no contradice la lógica de las apuestas de política económica dominante, a la vez que enfrentaba los obstáculos de tratados de libre comercio que han dispersado el arancel centroamericano; las dificultades pueden acrecentarse en el próximo futuro.

⁵⁰ Las decisiones en materia económica que el Gobierno salvadoreño ha tomado desde septiembre de 2021 pueden dificultar aún más su participación en ese protocolo. Un análisis y algunas propuestas para avanzar en el proceso de integración profunda pueden encontrarse en Cornick y Martínez Piva (2020).

2. Los acuerdos comerciales con el resto del mundo y la integración

Con respecto a Costa Rica, Salazar-Xirinachs (2022) considera que otra característica clave de la etapa de atracción de inversiones es que

“se produce un cambio de marcha en materia del régimen comercial ya que, en un movimiento que comenzó a finales de la década de 1990, Costa Rica profundiza su negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) con sus principales socios comerciales, lo que incluye principalmente la negociación del TLC con los Estados Unidos” (pág. 234).

Esa afirmación es aplicable a todos los gobiernos centroamericanos que emprendieron negociaciones sea de forma bilateral —como autoriza el protocolo de Guatemala— o conjunta (Cordero, 2017). Entre esos acuerdos destacan los firmados con los Estados Unidos y con la Unión Europea, en una negociación conjunta de los países miembros del Subsistema de Integración Económica, a los que en el primer caso se sumó la República Dominicana.

El tratado con los Estados Unidos (conocido como CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), fue firmado conjuntamente en 2004 por los cinco países centroamericanos⁵¹ y la República Dominicana, sustituyendo a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en la normativa para el comercio con la potencia norteamericana. Pese a esta acción colectiva, el contenido del acuerdo determina en algunos aspectos diferentes condiciones para los distintos países, generando una situación que no pocos especialistas han llamado una serie de tratados bilaterales firmados en un solo texto. Frente a un solo socio aparecían seis países negociando individualmente.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (2013) presenta una situación similar: por un lado, la Unión Europea actuando como único interlocutor, en representación de sus países miembros y por el otro lado seis países⁵², cada uno con su propia representación y pujando por sus propios intereses⁵³. Esta situación está muy alejada de la decisión plasmada en el protocolo de Tegucigalpa que suponía hablar con una sola voz en las negociaciones internacionales, actuar como región para aprovechar las oportunidades que esto generaría y que está también más acorde con las disposiciones del Protocolo de Guatemala. Es destacable que la Unión Europea resalta que el establecimiento de una real unión aduanera se hace indispensable para Centroamérica.

El CAFTA-DR ha estimulado en los participantes del SICA el crecimiento de la producción industrial, en especial la dedicada al perfeccionamiento activo o en zonas francas. En palabras de Grigsby (2022), el CAFTA “ha estimulado mayores flujos de inversión extranjera y el crecimiento acelerado de las exportaciones de la maquila industrial, particularmente porque Nicaragua tiene algunas ventajas comparativas con relación a sus vecinos centroamericanos” dado que el “costo de la mano de obra es el más barato de la región, hay abundancia de tierras... y [relativamente] bajos niveles de delincuencia y criminalidad” (pág. 189). La maquila ha llegado a ser más del 40% de las exportaciones y contribuye con más del 16% al PIB. Con variantes entre ellos, los países centroamericanos han tenido esa misma contribución, como puede verse en los capítulos nacionales.

⁵¹ Panamá no participa en el tratado.

⁵² A este acuerdo se incorporó Panamá.

⁵³ El artículo 5 del Acuerdo señala: “El Consejo de Asociación estará compuesto por representantes de la Parte UE y de cada una de las Repúblicas de la Parte CA a nivel ministerial, de conformidad con las disposiciones internas respectivas de las Partes”.

Ratificado el CAFTA por todos los países signatarios, se inició entre los países centroamericanos la discusión sobre cuál de los tratados era el dominante, si el Tratado General con su Protocolo de Guatemala o el CAFTA-DR. La insistencia de varios de ellos, en especial Costa Rica, era que el tratado de libre comercio con los Estados Unidos primaba sobre el acuerdo regional, dado que era posterior, ignorando que el Protocolo de Tegucigalpa contenía cláusulas que establecían que la legislación regional era la prioritaria y más bien que los acuerdos con otros países no deben contradecirla. Esta postura tenía el respaldo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos⁵⁴.

El objetivo era —y sigue siendo— que productos de zonas francas puedan circular en la región como las demás mercancías regionales, gozando de libre comercio pese a gozar de beneficios fiscales. Una muestra más de que la apuesta esencial, como se mencionó en la cita de Salazar-Xirinachs más arriba, son los acuerdos de libre comercio. O, como expresan Pino y Díaz (2022):

“el período comprendido entre 1991-2018 se convierte en la época en que Honduras adopta las tendencias pautadas por el proceso de globalización de la economía mundial, impulsando una apertura completa al comercio internacional y con una mayor conexión con los mercados de bienes y financieros globales” (pág. 159).

En un documento elaborado para una reunión de expertos de la CEPAL, Caldentey (2014) afirmaba que el DR-CAFTA logra su aplicación multilateral de tal manera, que amplía al grupo de países signatarios las reglas comerciales pactadas, profundizando así la liberalización comercial entre ellos.

Una síntesis sobre la relación y la apertura que se presentó en la práctica la aportan Bulmer-Thomas y Kincaid (2001) al afirmar que

“hoy está en claro que la integración regional está reproduciendo muchas de las falencias de la primera etapa. Las exportaciones se concentran en tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala); habitualmente se hace caso omiso de las decisiones regionales, el arancel externo común está desvirtuado por tratados bilaterales con terceros, en tanto que las instituciones regionales carecen de credibilidad y recursos. En lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, la respuesta de América Central ha sido buscar acuerdos de libre comercio con otros países” (pág. 9).

Definir esa relación no es tarea fácil, pero los países centroamericanos deben emprenderla. Un elemento que complica más la reflexión es la dependencia de los cuatro países al norte de la región sobre los aportes de las remesas familiares que envían sus migrantes —en abrumadora mayoría desde los Estados Unidos— que alcanzan en más de algún caso un monto cercano a la cuarta parte del PIB⁵⁵.

⁵⁴ Década y media antes Bulmer-Thomas (1998) había ya señalado que “el comercio extrarregional continúa dominando el total de todos los cinco países por lo que la política económica no puede dar prioridad en forma realista al comercio intrarregional. Esto significa que, donde surgen conflictos, no se puede asumir que la política favorezca la integración regional (pág. 42).

⁵⁵ Véanse los capítulos correspondientes a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las remesas, que forman parte del valor agregado de la economía del país de residencia del migrante sirven en primer lugar para compensar la insuficiencia de ingresos de familiares que permanecen en el país de origen; en el sentido macroeconómico, ayudan a equilibrar balanzas de pago deficitarias, así como a aliviar la responsabilidad de las sociedades y los gobiernos de sus patrias de origen de procurar vida digna para sus miembros. Y, por supuesto, en la circulación favorecen procesos de acumulación normalmente concentrados.

D. Los retos de la integración en la realidad actual

Desde hace varios años, la integración centroamericana se enfrenta a la necesidad de una redefinición a partir de los nuevos desafíos que surgen de las cambiadas realidades nacionales y del entorno internacional. En 2013, por ejemplo, la CEPAL reunió a un grupo de expertos para intercambiar opiniones sobre las formas que debía tomar el proceso de integración, a partir del convencimiento de que las consecuencias de la Gran Recesión de 2008-2009 y de las políticas asumidas para enfrentarlas habían cambiado el escenario de optimismo sobre los efectos de las políticas del Consenso de Washington (Caldentey, 2014).

La integración, se afirmaba, había avanzado “en un marco teórico multidisciplinar, que debe acudir a muchas fuentes, y a cuya clarificación no han contribuido conceptos confusos”. Asimismo, se resaltaba que, frente a la contundencia del discurso de la integración como instrumento de la sustitución de importaciones en la década de 1960, “se atraviesa hoy por un proceso multidimensional, más rico pero más impreciso, sin un fundamento teórico desarrollado y limitado por la falta de concreción de cada uno de los Estados miembros sobre sus intereses explícitos en la integración”, lo que está “ligado [con] la ausencia de propósitos específicos de los países en torno a la integración [ya que] ninguno ha explicitado su agenda de objetivos o intereses a defender” (Caldentey, 2014, pág. 30).

Las condiciones para la reestructuración necesaria no son mejores en este momento. Más allá de la persistencia de esa indefinición de objetivos, ahora tenemos gobiernos en cuyas políticas la integración no aparece como estrategia de desarrollo; eso, cuando es posible conocer o deducir las apuestas estratégicas que tienen. Dos ejemplos son los casos de Honduras y El Salvador. En el primero, en los tres períodos presidenciales anteriores se ha mantenido como elemento central de su política económica las zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE), con regímenes legales y fiscales propios, que no compaginan con un proceso de integración; mientras tanto, la recién electa presidenta sostiene que va a eliminar las ZEDE, pero entre las acciones a tomar la integración está ausente.

En El Salvador es notorio que ni en la campaña electoral, ni en los dos años y medio de gobierno, ni el presidente ni los ministros han mencionado una sola vez la palabra integración. y es difícil concebir cómo su profundización puede ser compatible con el desarrollo de una política económica centrada en la utilización del criptoactivo especulativo llamado bitcôin como moneda nacional y como eje para obtener recursos para la inversión y el endeudamiento estatal. A ello hay que agregar las conflictividades entre los gobiernos de la región, conflictos que han obstaculizado la elección del secretario general del SICA, lo que debilita la conducción operativa del Sistema.

Tampoco la integración parece tener una presencia relevante en la mayoría de los aportes académicos a la discusión de los temas del desarrollo de la región. En los mismos capítulos nacionales de este texto se aborda la presencia dominante de la integración durante las tres décadas iniciales, que contrasta con la preeminencia de las propuestas del Consenso de Washington en el análisis del último período. La persistencia del crecimiento del comercio intracentroamericano, que muestra una interdependencia mayor que la que era esperable dada la priorización de la apertura de las economías al mundo exterior, no recibe la atención que debiera tener en esos análisis⁵⁶. Las instituciones como la CEPAL o la SIECA, entre otras, son las que mantienen la atención sobre el tema.

⁵⁶ Para algunos de los analistas de la integración, esta es vital sobre todo para una buena proporción de las medianas y pequeñas empresas, mucho más que para los grandes capitales, en su mayoría integrados más a redes internacionales.

Sin embargo, la integración es un instrumento que debe ser considerado en las reflexiones hacia el futuro, como afirman Cabrera (2022) y Pino y Díaz (2022)⁵⁷. Para El Salvador, indica el primero, se requiere “desarrollar un enfoque territorial, multilateral, integrador y de cooperación de El Salvador en la región centroamericana y con otras regiones del mundo como medio necesario para alcanzar el desarrollo inclusivo” (pág. 122). Más explícito lo expresan Pino y Díaz (2022), para quienes la historia de la integración deja “lecciones positivas y negativas de las cuales aprender”, dado que “en el período 1950-1979... permitió no solamente el aumento del comercio, sino que una institucionalidad que se mantiene hasta el día de hoy”, aunque no generó una distribución equitativa entre sus miembros. Asimismo, señalan que hay “dos aspectos fundamentales para recuperar de cara al futuro: el primero la planificación económica y el papel activo del Estado en su promoción” (pág. 174).

En el momento en el que se escribe este texto, la economía mundial presenta dinámicas de cambio en las que una región como Centroamérica, con su ubicación geográfica y su historia de acción común —con todas las deficiencias que pueda haber tenido— tiene oportunidades que pueden ser mejor aprovechadas si se logra actuar en común, coordinando en una posición conjunta los diferentes intereses y posiciones nacionales. Las instituciones regionales deben reformarse de manera que tengan la capacidad de responder a los nuevos objetivos que en la nueva realidad en construcción deben buscarse.

Como se ha dicho antes, la integración debe ser un factor favorable para la negociación con el resto del mundo, gobiernos e inversionistas, si se actúa como región, más allá del establecimiento de una unión aduanera. Es difícil ver en este momento el espacio para una visión supranacional como la que se pretendía en el Protocolo de Tegucigalpa con la generación de instituciones similares a las de la Unión Europea, pues hay dificultades aun para la acción coordinada. Pero la conveniencia es clara y la reflexión sobre el tema es indispensable para llegar a propuestas que sean viables y asentadas en la realidad. Una cierta dosis de pragmatismo deberá iluminar dicha reflexión.

Bibliografía

- Beteta, H. y J. C. Moreno-Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990-2011*, Libros de la CEPAL, N° 122 (LC/G.2600-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1998), *Integración regional en Centroamérica*, San José Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-SSRC).
- Bulmer-Thomas, V. y A. Kinkaid (2001), “Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional”, *Cuaderno de Ciencias Sociales 121*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica.
- Caballeros, R. (2019), “La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la historia de la integración centroamericana”, *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 156 (LC/PUB.2019/7-P), J. M. Martínez Piva (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cabrera, Ó. O. (2022), “Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista”, *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), M. Bielschowsky, H. E. Beteta y M. C. Castro (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁵⁷ En ambos casos, la integración aparece muy relegada en el análisis de las tres últimas décadas.

- Caldentey, P. (2021), *Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos*, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)/Consejo Monetario Centroamericano (CMCA)/Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- _____. (2014), "Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 156 (LC/L.3897; LC/MEX/L.1159), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Caldentey, P., L. Estepa y J. de la Torre (2021), "Central America at a crossroads: the end of Esquipulas and the search for a New Consensus, *Policy Brief*, N° 5, United Nations University, Nueva York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), *Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana*, Ciudad de México.
- _____. (1996b), *Transformación productiva con equidad*, Ciudad de México.
- _____. (1993a), *Centroamérica: el camino de los noventa* (LC/MEX/R.386 (SEM.53/2)), Ciudad de México.
- _____. (1993b), *Integración centroamericana: declaraciones presidenciales (Diálogo de Esquipulas, 1986-1992)*, (LC/MEX/R.425).
- _____. (1992), *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra hasta fines de los años setenta* (LC/MEX/L.211), Ciudad de México.
- _____. (1991a), *Centroamérica: notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa* (LC/MEX/R.319 (SEM.47/3)), Ciudad de México.
- _____. (1991b), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile.
- _____. (1989a), *Centroamérica: notas sobre algunas alternativas de desarrollo para los años noventa* (LC/MEX/R.186), Ciudad de México.
- _____. (1989b), *Centroamérica: evaluación económica preliminar de 1988* (LC/MEX/R.133), Ciudad de México.
- _____. (1987), *Centroamérica: la evolución de la economía regional en 1986* (LC/MEX/L.68), Ciudad de México.
- _____. (1969), *El pensamiento de CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- _____. (1956), *La integración Económica de Centroamérica: su evolución y perspectivas* (E/CN.12/422 (E/CN.12/CCE/3 3 Rev. 2)), Santiago de Chile.
- Cerezo, V. (2020), *Carta por el futuro de la integración centroamericana*, San Salvador, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- Cordero, M. (2017), *Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016* (LC/MEX/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cordero Sánchez, M. y J. M. Martínez Piva (2019), "Evolución del comercio de Centroamérica", *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 156 (LC/PUB.2019/7-P), J. M. Martínez Piva (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cornick, J. y J. M. Martínez Piva (2020), *Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad* (LC/MEX/TS.2020/40), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dada Hirezi, H. (1978), *La economía de El Salvador y la integración centroamericana 1945-1960*, UCA Editores, El Salvador.
- Dada Hirezi, H. y A. Guerra Borges (1987), *La institucionalidad del Mercado Común Centroamericano: su conformación originaria y su evolución*, INTAL.

- Dada Sánchez, H. M. (2019), "Asistencia técnica para el análisis y propuesta de articulación de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica (PMRML) con la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras (ECFCC) y las iniciativas para el fortalecimiento de Cadenas Regionales de Valor (CRV)" (DCI-ALA/2017/387-985), Guatemala, Unión Europea/Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- _____. (2015), "Apoyo a la presidencia pro-témpore del Sistema de Integración Centroamericana" (IC-2015/771), El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/PTT/RREE.
- De Groot, O. (2019), "Integración productiva regional: las cadenas regionales de valor", *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 156 (LC/PUB.2019/7-P), J. M. Martínez Piva (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De la Ossa, A. (2003), "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica", *Revista Nueva Sociedad*, N° 186, San José.
- _____. (1993a), "Reestructuración y nuevos esquemas", *Serie Temas Centroamericanos*, N° 3, San José, Friedrich Ebert Stiftung.
- _____. (comp.) (1993b), *El Sistema de la Integración Centroamericana: crítica de la visión oficial*, San José, Friedrich Ebert Stiftung/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Fundación Centroamericana por la Integración.
- Facussé, A. (2014), Foro de alto nivel "Integración Centroamericana: oportunidades de desarrollo": situación en Honduras, Tegucigalpa, Asociación Nacional de Industriales (ANDI).
- Fernández Arias, M. E. y E. Abarca Amador (1995), "El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿Base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N° 21(1-2), San José, Universidad de Costa Rica.
- Fuentes, A. J. (2022), "Guatemala", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), M. Bielschowsky, H. E. Beteta y M. C. Castro (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fuentes Möhr, A. (1973), "La creación de un mercado común: aportes históricos sobre la experiencia en Centroamérica", Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/INTAL.
- Garnier, L. y R. Hidalgo (1991), "El Estado necesario y la política de desarrollo", *Costa Rica: entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo*, L. Garnier y otros, San José, Editorial Guayacán.
- Grigsby, A. (2022), "Nicaragua", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), M. Bielschowsky, H. E. Beteta y M. C. Castro (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lizano, E. y L. N. Willmore (1975), "La integración económica de Centroamérica y el informe Rosenthal", *El Trimestre Económico*, vol. 42, N° 165(1) (enero-marzo de 1975), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Piva, J. M. (ed.) (2019), *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 156 (LC/PUB.2019/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina Valdés, Z. (2012), "La propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad y el escenario latinoamericano actual: la radicalización del pensamiento latinoamericano", *Economía y Desarrollo*, vol. 147, N° 1, La Habana, Cuba.
- Pimentel, A. (s/f), "La integración centroamericana desde sus orígenes hasta el protocolo de Tegucigalpa", Ciudad de Guatemala.
- Pino, H. N. y W. Díaz (2022), "Patrones de crecimiento y transformación estructural en la economía hondureña, 1950-2018", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), M. Bielschowsky, H. E. Beteta y M. C. Castro (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Programa Estado de la Nación (2021), "Tendencias del proceso de integración regional", cap. 3, *Sexto Estado de la Región 2021*, San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores.

- Salazar-Xirinachs, J. M. (2022), "El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), M. Bielschowsky, H. E. Beteta y M. C. Castro (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanahuja, J. A. (2009), "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa", *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional (Anuario 2018-2019)*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz.
- Sánchez, R. A. (2009), *The Politics of Central American Integration*, Routledge.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (1973), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano*, Instituto Latinoamericano para la Integración, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Torrent, R. (2009), "La integración regional ante un nuevo cambio de paradigma: reflexiones desde una perspectiva histórica y comparada", *Serie Estudios sobre Integración*, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- Torres Rivas, E. (1973), *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, 3ª edición, San José, EDUCA.
- Torres Rivas, E. y otros (1975), *Centroamérica hoy*, México, Siglo XXI.
- Zapata, R. y E. Pérez (2001), "Pasado, presente y futuro de la integración centroamericana", *Serie Estudios y Perspectivas*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Documentos

- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (20/10/1993).
- Protocolo de incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de la Integración Centroamericana (29/06/2012).
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (13/12/1991).
- Tratado de Asociación Económica Centroamericana (06/02/1960).
- Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) (05/08/2004).
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana (13/12/1960).
- Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana (06/10/1958).
- XVII Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, acta N° 25, Tegucigalpa, (03/69).

Capítulo VIII

Un balance aproximado de las semejanzas y diferencias en la evolución económica de los seis países de Centroamérica

Alberto José Fuentes
Hugo E. Beteta¹
Ricardo Bielschowsky²
María C. Castro³
Pablo E. Yanes⁴

Introducción

El estudio de la economía política centroamericana cuenta con una rica tradición comparativa. Con excepciones, esta tradición comparativa tiende a priorizar las grandes similitudes que surgen del análisis de las economías políticas de la región. Entre estas sobresale la vulnerabilidad de los países de Centroamérica frente a las condiciones políticas y económicas externas. Tales condiciones incluyen los ciclos económicos de expansión (1950-1970 y

¹ Director de la sede subregional de la CEPAL en México. Fue Secretario General del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En su país, Guatemala, fue Ministro de Finanzas Públicas y titular de la Secretaría de Planificación y Programación. Fue Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Rafael Landívar. Doctorado en economía para el desarrollo por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Maestría en ingeniería y maestría en planeación regional por la Universidad de Michigan en Ann Arbor. En 2007 fue destacado por el Banco Mundial como uno de los Diez Reformadores del Año y en 2008 recibió la Orden Isabel la Católica, de España. Fue becario de la Comisión Fulbright y de las fundaciones Aga Kahn.

² Economista, PhD, profesor de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Especialista en desarrollo y en pensamiento económico latinoamericano y brasileño. Autor, coautor u organizador de aproximadamente 70 publicaciones. Destacan los libros *El pensamiento económico brasileño (1930-64) – el ciclo ideológico del desarrollismo*, *Inversiones y reformas en Brasil en la década de 1990* y *Cincuenta años de pensamiento da CEPAL: textos seleccionados*.

³ Directora Adjunta de la sede subregional de la CEPAL en México. Licenciatura en economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala, maestría en macroeconomía aplicada y especialización en economía financiera por la Universidad Católica de Chile. En Guatemala, se desempeñó como Viceministra de Finanzas desde 2012 hasta diciembre de 2013. Luego fue nombrada Ministra de Finanzas hasta junio de 2014. Fue Ministro Consejero en la Misión Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas y luego en la Embajada de Guatemala en Canadá. Fue Directora del Programa de Transferencias Condicionadas de Guatemala y lideró programas de cooperación internacional para el desarrollo. Ha realizado varias publicaciones sobre temas económicos y financieros. Fue directora de la Licenciatura en Economía de la Universidad Rafael Landívar en Guatemala.

⁴ Coordinador de Investigaciones en la sede subregional de la CEPAL en México, donde se incorporó desde 2012. Licenciatura en economía y maestría en gobierno y asuntos públicos por la universidad Nacional Autónoma de México. Sus principales investigaciones versan sobre política social, políticas de desarrollo, regímenes de bienestar, desigualdad, pobreza, evaluación, derechos humanos, derechos indígenas, DESCA, ingreso ciudadano universal, perspectiva de género, diseño institucional y legislativo para México, Centroamérica, Haití, Cuba y la República Dominicana. Entre 1998 y 2012 tuvo diversas responsabilidades en el campo de la política social en la Ciudad de México, entre ellas Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, EVALÚA DF (2008-2012) y anteriormente (1992-1998) colaboró en la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista de México.

1990-2010) y recesión (1980, 2008) mundial, así como las consecuencias de la política exterior de los Estados Unidos. Asimismo, la tradición comparativa subraya las semejanzas de los países del istmo en cuanto a sus lineamientos económicos y regímenes políticos. Por ejemplo, se atienden las políticas comunes asociadas con los paradigmas estructuralistas y neoliberales, y sus efectos sobre la organización de la producción. Igualmente, se presta atención a las condiciones de autoritarismo o democracia que se reproducen en la región.

Si bien este volumen representa una contribución a esta tradición comparativa de la región, el marco teórico y la estrategia metodológica que se siguen son distintos. Aunque se reconoce el papel de diversas condiciones internacionales que afectan a todas las economías del istmo y se asume una periodización tripartita común, cada capítulo se concentra en las características específicas del país bajo estudio. Ello genera seis análisis en los que, si bien se señalan semejanzas, se evidencian también varias diferencias entre los países del istmo, en sentido contrario al énfasis convencional en las semejanzas regionales. En estos análisis de caso se adopta una perspectiva histórica, desde 1950 hasta 2017, de economía política estructural. Se aprecia la variación, con respecto al resto de la región, del comportamiento de la inversión, el crecimiento económico, la productividad laboral y la estructura productiva de cada país.

De esta aproximación metodológica emergen con claridad las experiencias históricas político-económicas particulares de cada país durante las pasadas siete décadas. Así pues, Fuentes aborda el origen y las consecuencias económicas y estructurales de lo que denomina un capitalismo “jerárquico” en Guatemala. Pino y Díaz revelan el patrón de crecimiento bajo y excluyente de Honduras. Cabrera analiza la economía política salvadoreña, con sus elevadas brechas de desigualdad, bajo crecimiento económico y ausencia de consensos nacionales mínimos, cuyo patrón de desarrollo ha sido definido mayormente por la élite económica y política. Grigsby subraya la inestabilidad económica, social y política que ha marcado la experiencia nicaragüense mientras que Salazar-Xirinachs describe el surgimiento paralelo de un Estado con algunos rasgos socialdemócratas y un modelo de desarrollo más incluyente en Costa Rica. Castro y Rosado ofrecen un análisis crítico del modelo “transitista” en Panamá enmarcado por una condición de “protectorado” por parte de los Estados Unidos del Canal durante el siglo XX y argumentan que, pese a la transferencia de su control al Estado panameño en 2009, no se ha logrado alterar sustancialmente el patrón de desarrollo centrado en las actividades canaleras y con insuficiente inclusión social.

En este capítulo final del libro se toma una vía intermedia entre la tradición comparativa tradicional, con su énfasis en las similitudes regionales, y los capítulos especializados de esta publicación. El capítulo contiene tres secciones, además de esta introducción y de la sección con apuntes finales. En la segunda sección se hace una primera aproximación a la comparación, con el uso de diferentes criterios indicativos de las semejanzas y diferencias entre los seis países. Los resultados del ejercicio comparativo presentado en la segunda sección son absorbidos en las dos secciones subsiguientes, en que se agrupan los países en dos conjuntos, los dos en el sur del Istmo, Panamá y Costa Rica (sección 3) singulares entre sí y distintos en comparación a los cuatro del norte, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, cuyas semejanzas en el caso de los tres primeros son fuertes y parciales respecto a Nicaragua (examinados en la sección 4).

A. Análisis según cuatro criterios indicativos de semejanzas y diferencias en la evolución socioeconómica de los seis países

A continuación, se hace un análisis comparativo de los seis países con base en cuatro elementos: i) los ritmos de crecimiento; ii) las fases de crecimiento entre 1950 y 2017 y la duración de la crisis de la década de 1980; iii) los grados de avance en la diversificación de la estructura productiva; y iv) el desempeño en términos de ingreso por habitante, niveles de pobreza, gasto social público y distribución del ingreso. Los principales datos dentro del primer criterio (ritmos de crecimiento) están resumidas en el cuadro VIII.1. En términos de expansión del PIB, se distinguen tres grupos en el período largo de 1950-2017: i) dos países dinámicos, es decir, Panamá, cuya tasa media de expansión fue del 5,2%, y Costa Rica, con una tasa media del 4,6%; ii) dos países de expansión intermedia, es decir, Guatemala (3,9%) y Honduras (3,8%), y iii) dos países que alcanzaran tasas de crecimiento particularmente modestas en el período, Nicaragua y el Salvador (3,3% y 3,0%, respectivamente).

Cuadro VIII.1
Centroamérica (seis países): indicadores de desempeño económico, 1950-2017
(En porcentajes)

Tasas medias de crecimiento anual, 1951-2017			
	PIB	Formación bruta de capital fijo	Productividad laboral
Panamá	5,2	6,4	1,7 ^a
Costa Rica	4,6 ^b	8,6 ^b	1,5 ^b
Guatemala	3,9	4,3	1,0
Honduras	3,8	6,2	0,5
El Salvador	3,0	5,1	0,6
Nicaragua	3,3	9,0	0,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Universidad de Groningen.

^a Comprende el período 1971-2017.

^b Comprende el período 1961-2017.

Asimismo, se observa sorpresivamente que las dinámicas inversionistas no han seguido de cerca la jerarquía observada en términos de expansión del PIB, lo que significa que el esfuerzo de formación de capital por unidad de producto adicional ha sido diferenciado entre países —un tema de análisis comparado entre los países de Centroamérica todavía por profundizar y que pasa por el examen de la destrucción del *stock* de capital en guerras civiles y desastres (terremotos, huracanes e inundaciones)—, entre otros factores relevantes. Por último, pese a la paradoja en materia de los ritmos de inversión, se observa que, como era de esperarse, la jerarquía en términos de tasas de crecimiento en la productividad laboral es semejante a la de expansión del PIB.

El segundo criterio de comparación (fases de crecimiento y duración de la crisis en los años ochenta) indica trayectorias con semejanzas importantes entre los seis países, aunque con diferencias no secundarias. Las semejanzas residen en tres períodos históricos en Centroamérica entre 1951 y 2017 (véase el cuadro I.1 en la introducción al libro). En cada período, los seis países del istmo enfrentaron condiciones externas que implicaron, salvo excepciones, modelos económicos similares:

- Durante el primer período, que se extendió desde la década de 1950 hasta la de 1970, los gobiernos de la región implementaron modelos económicos nacionales enfocados, en mayor o menor medida, en la industrialización por sustitución de importaciones, en un contexto internacional de expansión económica y en el marco de una importante integración regional (1960 y 1970), con la excepción de Panamá, país muy abierto a las importaciones y con escasa industrialización. En este período predominó en Centroamérica una orientación “desarrollista”, en sintonía con el hecho de que eran dominantes en el mundo capitalista las políticas de tipo keynesiano en el manejo macroeconómico con distintos grados de participación estatal en materia de inversión productiva. Esta primera etapa concluyó a fines de los setenta y principios de los ochenta.
- Con los años ochenta inicia un segundo período histórico marcado por una contracción económica que, con duraciones distintas, fueron sincrónicas entre los países de la región. Un determinante común de los problemas enfrentados en los distintos países fue la crisis financiera norteamericana (y mundial) a fines de los setenta con la explosión de las tasas de interés, a los que se sumaron, en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, con distintos pesos y duraciones, los conflictos armados. La excepción fue el caso de Panamá, en donde los problemas en los años ochenta se debieron principalmente a la falta de adecuación del Canal para el tránsito de los nuevos buques de mayor tamaño en un contexto internacional de rutas alternativas (Suez, oleoductos, entre otros).
- El tercer período abarcó desde la década de 1990 hasta la de 2010, en el que los gobiernos de los países del istmo adoptaron diferentes variantes del modelo económico neoliberal en un escenario internacional expansivo que duró hasta el inicio de la Gran Recesión y fines de la década de 2000. La inserción internacional de los países de América Central se subordinó a la globalización financiera y a la regionalización comercial fuertemente asociada a las relaciones con los Estados Unidos. Una excepción parcial en ese contexto ha sido el caso de Costa Rica, como se observará más adelante en este capítulo.

Asimismo, la periodización permite identificar un importante factor explicativo de las diferencias entre los seis países en las tasas de crecimiento acumuladas de 1950 a 2017. Pese a que no se ha tratado en las investigaciones que han dado lugar a esta publicación, el tema de la contabilidad del crecimiento, y que tampoco se hicieron ejercicios de causalidad que pudieran dar lugar a análisis de tipo *cross-country* sobre factores determinantes del crecimiento, la observación sencilla de la duración y profundidad en cada país del ciclo recesivo de los años ochenta ofrece una interesante indicación sobre la expansión acumulada en el período largo 1950-2017. Se distinguen, en ese sentido, tres grupos de países.

- Los dos países menos castigados por la crisis de los años ochenta fueron Costa Rica y Honduras, que entraron en crisis en 1980 y salieron en 1983 y 1984, respectivamente, en ambos casos beneficiados, por diferentes razones, entre ellas, la protección geopolítica de los Estados Unidos. La alta tasa de crecimiento acumulado de Costa Rica con anterioridad a 1980 y el hecho de que Honduras lograra una posición intermedia en ese acumulado se explican en parte por la corta duración de la crisis y la recesión.
- En el extremo opuesto están los dos casos de peor desempeño en el período, Nicaragua y El Salvador. Nicaragua sufrió nada menos que 16 años de recesión o estancamiento (1978-1993) y pese a que antes y después de ese período la economía estuvo entre las más dinámicas de la subregión, su desempeño acumulado en el

período largo de 1950 a 2017 ha sido particularmente desfavorable. El Salvador pasó por nada menos que once años de recesión o baja expansión (1979-1989), que al lado de un desempeño muy modesto después de ese período por igual retrasó su tasa de crecimiento relativamente con los demás países de la región. La explicación fundamental de ello reside en que ambos países vivieron durante ese período cruentos conflictos armados en el contexto de la Guerra Fría.

- Por último, están los casos de Panamá y Guatemala, cuyas duraciones en la crisis y el estancamiento en la década de los años ochenta fueron de siete y seis años, respectivamente. Fueron duraciones no suficientemente largas para cambiar la señal de fuerte dinamismo de largo plazo panameño y tampoco alteraron sustancialmente la señal de dinamismo intermedio, en el caso guatemalteco.

El tercer criterio de comparación entre los países es el grado de desarrollo productivo, considerado con respecto a dos ejes ampliamente reconocidos en la literatura (Doner, 2009; Walden, 1999): su nivel de diversificación horizontal hacia nuevas ramas económicas y su nivel de escalamiento⁵ (*upgrading*) mediante la especialización en actividades de mayor complejidad. Se verificó en la investigación presentada en este libro que subyacen diferentes patrones de transformación económica estructural con importantes consecuencias sociales.

Cuadro VIII.2

Niveles de transformación estructural centroamericanos durante el período de estudio ^a			
Grupos de países	País	Transformación estructural	
		Clasificación ^b en diversificación ^c de exportaciones (y grado de diversificación económica) ^d	Clasificación ^b de acuerdo con posición e índice de complejidad económica (ECI) ^d
Economías dinámicas	Costa Rica	Alto (65)	Moderado (44/0,38)
	Panamá	Moderado/bajo (debido a servicios) (81)	Moderado (54/0,09)
Economías con dinamismo intermedio y bajo	Guatemala	Moderado (45)	Bajo (79/-0,32)
	El Salvador	Moderado (53)	Moderado (54/0,09)
	Honduras	Moderado (65)	Bajo (90/-0,57)
	Nicaragua	Bajo/moderado (86)	Bajo (104/-0,88)

Fuente: Elaboración propia con base en Growth Lab at Harvard University. Atlas of Economic Complexity [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

^a Basado en los índices de clasificación mundial de diversificación y complejidad de las exportaciones Harvard Growth Lab (2021).

^b Clasificación entre 133 economías. Respecto a la clasificación de diversificación se han categorizado como alto los países que se ubican en la primera mitad y al resto como moderados. A partir de la clasificación entre alto, moderado y bajo en la clasificación del índice de complejidad económica, se consideraron como bajos los países que presentan índices negativos.

^c Diversificación es una medida de cuántos diferentes tipos de productos puede producir un país.

^d El Economic Complexity Index (ECI) es la clasificación de países del Growth LAB basado en la diversidad y complejidad de su canasta de exportaciones.

Entre los países con economías dinámicas, se contrasta la senda costarricense que ha combinado procesos de diversificación y escalamiento, y la panameña, con la especialización en servicios asociados con el Canal interoceánico (por lo que se ubica en un nivel moderado de complejidad económica), pero con escasa diversificación hacia la agricultura y la industria manufacturera. Asimismo, entre los que presentan tasas de crecimiento intermedias o bajas se distinguen el camino de moderada diversificación, y moderado o bajo escalamiento de

⁵ En este texto se usa el índice de complejidad económica como una aproximación al nivel de escalamiento o complejidad económica.

Guatemala, Honduras y El Salvador, y la trayectoria de Nicaragua, en donde se verificó una transformación estructural truncada durante los años de conflicto geopolítico con los Estados Unidos, hasta 1989, y cuatro años adicionales de ajustes macroeconómicos y en el marco regulatorio, entre 1990 y 1993 (véase el cuadro VIII.2).

El cuarto criterio de comparación se presenta en los números reunidos en el cuadro VIII.3, relativos a las contrapartidas sociales del desempeño económico en los seis países. Los países partieron en 1950 de niveles de ingreso per cápita distintos y debido a los ritmos diferenciados de crecimiento económico (PIB, inversión y productividad laboral), así como a tasas algo diferenciadas de expansión demográfica, han alcanzado en forma correspondiente niveles distintos de ingreso per cápita al final del período considerado.

En el cuadro VIII.3 se muestra, tomando por referencia el ingreso por habitante de los Estados Unidos, que los dos únicos casos de “convergencia” hacia el ingreso per cápita de ese país han sido los dos de crecimiento rápido, en especial Panamá, seguido de Costa Rica. Todos los demás tuvieron una caída con relación al ingreso per cápita de los Estados Unidos. Entre ellos, se verifica que los dos países de crecimiento moderado se clasifican en el lugar intermedio en el cuadro; Guatemala parte de un nivel muy superior y termina con un nivel apenas un poco superior. Honduras, seguida de El Salvador y, en especial, Nicaragua, terminan el período como los países más rezagados en cuanto a ingreso por habitante. Por último, una marcada diferencia en términos de las consecuencias sociales de la evolución económica de los países. Los más altos niveles de ingreso por habitante en Panamá y Costa Rica y la mayor protección social en este segundo país los diferencia notablemente, en términos de niveles de pobreza, de los cuatro otros casos presentados en esta publicación (véase el cuadro VIII.3).

Cuadro VIII.3
Centroamérica (seis países): indicadores de desempeño social, 1950-2016

	PIB per cápita (dólares de 1990) relativo a los Estados Unidos (Estados Unidos=100)		Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB	Indicadores de pobreza y desigualdad 2016		
	1950	2016		Porcentaje total de la población en situación de pobreza extrema y pobreza		Índice de concentración de Gini
				Extrema	Pobreza	
Panamá	16,91	38,18	8,6	7,4	16,7	0,495
Costa Rica	20,53	27,42	12,3	4,2	16,5	0,50
Guatemala	21,80	14,22	6,9	15,4 ^d	50,5 ^d	0,535 ^d
Honduras	13,24	7,66	9,2	18,8	53,2	0,48
El Salvador	15,58	11,27	9,3	10,7	40,4	0,420
Nicaragua	16,82	6,55	10,6	18,3 ^d	46,3 ^d	0,495 ^a

Fuente: PIB per cápita: J. Bolt y otros, *Rebasing 'Maddison': New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development*, University Groningen, Maddison Project Database 2018; 1990\$ benchmark, 2018 [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>; Gasto social del gobierno central: cuadro 1.1 del capítulo introductorio de este libro; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Indicadores de pobreza y desigualdad, CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Nota: ^a Cifras correspondientes a 2014.

A continuación se emplean los elementos considerados en la presente sección para el análisis de dos conjuntos de países: Panamá y Costa Rica (experiencias singulares y distintas al resto) y Guatemala, Honduras y El Salvador y Nicaragua (experiencias semejantes).

B. Panamá y Costa Rica: dos historias singulares

Este primer conjunto de países está formado por las dos economías que, por distintos senderos de transformación estructural y distintos senderos sociopolíticos, alcanzaron resultados socioeconómicos superiores a los otros cuatro casos estudiados: Panamá y Costa Rica. En este bloque las economías han sido las más dinámicas y han alcanzado los grados de desarrollo socioeconómico más avanzados en la región.

1. Las dos economías dinámicas

Costa Rica y Panamá registraron las tasas de crecimiento económico y de productividad laboral más altas de la región durante las siete décadas de estudio, atrayendo además notables niveles de inversión. Este dinamismo les permitió separarse del resto de la región. Al mismo tiempo, las bases de este dinamismo variaron entre los dos países: Costa Rica diversificó y aumentó la sofisticación de su economía. Panamá, por su parte, se especializó en la dotación de servicios relacionados con el Canal interoceánico, pero no diversificó su economía hacia la producción de bienes de mayor complejidad. Para comprender estas similitudes y diferencias a continuación se examinan las condiciones económicas y políticas de cada país. Un dato no menor es que, a diferencia de los otros cuatro países, Costa Rica y Panamá tuvieron afectaciones menores por los conflictos armados que se vivieron en la región.

a) Costa Rica: Una Senda con rasgos socialdemócratas

Entre 1961 y 2017, la economía de Costa Rica se expandió a una tasa del 4,6% anual, promoviendo también un alza en la productividad laboral del 1,5% anual. El dinamismo comenzó durante el primer período de estudio (1951-1979), cuando al igual que en el resto de la región, con la excepción de Panamá, se implementó un modelo de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano. Este primer período histórico llegó a su fin con una corta crisis que se extendió de 1980 a 1982. Sin embargo, posteriormente, la economía costarricense entró en una nueva fase expansiva larga, con tasas de crecimiento del PIB y productividad laboral del 4,4% y 1,5%, respectivamente, ambas entre las más altas de la región. Como se explica en el capítulo de Salazar-Xirinachs, en este tercer período, Costa Rica adoptó reformas en el marco regulatorio que tuvieron alguna aproximación al neoliberalismo, pero su implementación ha sido una combinación de políticas desarrollistas con la preservación del Estado de bienestar social que se había creado en los años cincuenta y sesenta.

Durante los casi 70 años cubiertos por el trabajo, la estructura económica de Costa Rica sufrió una continua transformación. Al igual que en el resto de los países incluidos en el Mercado Común Centroamericano, la base de su expansión económica durante el primer período (1951-1979) se debió en buena parte a un patrón de diversificación hacia la producción manufacturera, que pasó de representar el 13,2% del PIB en 1957 al 18,3% en 1979. Sin embargo, esta transformación estructural habría de desacoplarse del patrón del resto de la región después de la breve crisis de los ochenta.

Entre 1983 y la década de 2010, Costa Rica logró no solo continuar la diversificación de sus actividades económicas, sino también aumentar su sofisticación mediante el escalamiento. Como indica Salazar-Xirinachs, en los ochenta se utilizó un régimen de zonas francas para atraer inversiones en el sector de textil y confección aprovechando las oportunidades de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative). Durante la década de 1990 y la de 2000 se cambió la estrategia y se priorizó un enfoque en la atracción de inversiones en sectores más intensivos en habilidades y conocimientos, como la producción de *software* y equipo electrónico, y luego de servicios empresariales modernos, y dispositivos médicos.

¿Cómo explicar este desempeño económico distintivo? Aunque Costa Rica siguió la trayectoria general de política económica Centroamericana al adoptar secuencialmente los modelos de sustitución de importaciones y del modelo de crecimiento por exportaciones, en su implementación se sucedieron dos condiciones políticas singulares. Primero, la política económica entre los cincuenta y los setenta no fue impuesta por las élites, sino que más bien surgió como resultado de la negociación entre diferentes actores sociales, producto de las raíces históricas de su Estado de bienestar social creado en la década de 1950. Y segundo, la respuesta a las tensiones sociopolíticas y económicas surgidas de los *shocks* externos de las décadas de 1970 y 1980, la lideró el Estado con rasgos socialdemócratas relativamente autónomo y representativo, una condición que no se observó en ningún otro país de Centroamérica. A diferencia de los demás países, los Estados Unidos protegieron la economía costarricense en la crisis financiera de inicios de los años ochenta.

Así pues, en la definición de la política económica y social, especialmente en las décadas de 1960 y 1970, participaron diversos actores institucionales, incluyendo al empresariado. Ello generó al parecer mayor dinamismo económico con relación al resto de Centroamérica por al menos dos motivos. Para comenzar, como subraya Salazar-Xirinachs, Costa Rica distribuyó más ampliamente los recursos obtenidos durante el proceso de industrialización y exportación de bienes tradicionales, incrementando así el potencial productivo del país por la vía de la inversión en las capacidades de la población mediante la protección social. Asimismo, conllevó un continuo énfasis en la modernización de la economía, particularmente mediante la acción del Estado, incluso cuando suponía costos sustanciales para los actores empresariales. Esta presión modernizadora contribuyó a sentar las bases de un dinamismo a largo plazo.

En resumen, la respuesta a las tensiones sociopolíticas y el proceso de reactivación económica después de los *shocks* internacionales de los setenta y ochenta produjo una transformación estructural distinta a la panameña y al del resto de la región. En esta respuesta nuevamente jugó un papel fundamental la configuración política nacional. Así pues, el Estado de bienestar costarricense, en negociación con distintos actores empresariales y sociales, promovió una visión distintiva de tinte desarrollista. Con base en esta visión, demarcó una trayectoria estructural particular. Utilizando políticas industriales de diversa índole y aprovechando su potencial productivo, ha logrado posicionar a la economía nacional en las actividades de mayor sofisticación descritas anteriormente. Es decir, a diferencia del resto de los países centroamericanos, Costa Rica logró complementar la diversificación horizontal con un exitoso proceso de escalamiento.

b) Panamá: La vía transitista

Entre 1971 y 2017, Panamá alcanzó las tasas de crecimiento económico y de inversión más altas de Centroamérica, promoviendo también un importante incremento en la productividad laboral. La economía panameña creció a un ritmo anual del 5,9% entre 1951 y 1982. A esta primera fase de crecimiento le siguió una crisis entre 1983 y 1989 durante la cual el PIB se redujo a una tasa anual del 1%, con fuertes caídas en la inversión y en la productividad laboral. Sin embargo, como en Costa Rica, el período poscrisis considerado (1990-2017) conllevó una nueva etapa de alto crecimiento de la economía (6% anual), la inversión (15,9% anual) y la productividad laboral (2,2% anual).

Panamá es un caso muy singular en América Latina debido a la “bendición geográfica” que le ha dado el espectacular canal de transporte de bienes entre el Atlántico y el Pacífico. Eso le dio a Panamá indicadores de dinamismo económico similares a los de Costa Rica. Sin embargo, la estructura de su economía no pasó por un proceso comparable de diversificación. Como se indica en el capítulo de Castro y Rosado, la economía panameña ha priorizado la producción de servicios, cuyo peso en el PIB siempre ha sido superior al 60% durante el

período de estudio. Consecuentemente, cuenta con menor capacidad de producción de bienes, tanto en la agricultura como en la manufactura. En esta economía de servicios, el Canal Interoceánico, un enclave estadounidense hasta 1999, ha tomado un papel medular, inspirando un modelo “transitista” de desarrollo que concentra el control del Canal y sus beneficios en una élite política con poder decisorio y subordina las actividades económicas nacionales a las necesidades del tránsito canalero.

Así pues, mediante mecanismos económicos y políticos, este transitismo ha desincentivado la inversión en la producción de bienes transables. Por esa razón, incluso durante los setenta, cuando el gobierno de Torrijos adoptó políticas desarrollistas, el peso dentro del PIB de la producción manufacturera panameña se ubicó muy por debajo del resto del istmo. Al mismo tiempo, este modelo transitista ha promovido una enorme especialización en la producción de servicios asociados con el Canal, aunque en forma creciente se observa en las décadas más recientes alguna diversificación en las inversiones, hacia servicios dirigidos a la economía como un todo, así como alguna desconcentración espacial en la actividad económica, reduciendo la excesiva participación de la región del canal y sus proximidades en la economía panameña.

A lo largo de las siete décadas de estudio, si bien se han sucedido negociaciones que involucran no solo a un empresariado panameño dividido entre conservadores y liberales, el Estado nacional, los militares y el gobierno de Estados Unidos, la participación popular en el poder político y en la absorción de los beneficios de la renta canalera y de la expansión económica permaneció relativamente tímida. Este cuadro de economía política persistió a lo largo de toda la historia narrada en el capítulo sobre Panamá.

Efectivamente, a diferencia de Costa Rica, cuando se resolvieron las tensiones sociopolíticas y económicas surgidas de los *shocks* externos de los setenta y los ochenta, el principal actor no fue un Estado con rasgos social-demócratas. Por el contrario, aunque el Estado de Panamá ha jugado un papel relevante a lo largo del período de estudio, fue el gobierno de los Estados Unidos el actor de mayor peso político, con períodos de mayor contundencia, como en la década de 1980. Este actor mantuvo un enclave militar en Panamá durante décadas, manejó directamente las operaciones del canal interoceánico y recurrió a una intervención militar en 1989. Las prioridades económicas en respuesta a las tensiones socio-políticas de la debacle de los setenta y ochenta (incremento en las tasas de interés de forma unilateral por parte de Estados Unidos y la consecuente crisis de la deuda) se orientaron hacia el neoliberalismo a partir de 1990 y nuevamente hacia los servicios (y la construcción). Se implantó un proceso que generó grandes inversiones en la modernización del canal interoceánico y en los servicios asociados al Canal, gradualmente acompañados de inversiones asociadas a alguna diversificación no transitista, volcada a la economía como un todo. Incluso después del traspaso del Canal al Estado panameño —producto de largas negociaciones—, la concentración del poder político en una pequeña élite seguiría igual, dando como resultado baja tributación sobre los ingresos de las elites e insuficientes beneficios al desarrollo social de Panamá.

C. Tres historias semejantes y una parcialmente parecida: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua

Entre 1951 y 2017, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua registraron tasas de dinamismo económico notablemente inferiores a las de Costa Rica y Panamá. Como resultado, se han rezagado con respecto a sus vecinos del sur. Asimismo, los cuatro países siguieron un patrón de transformación productiva distinto al de Costa Rica y Panamá. En Guatemala, Honduras y

El Salvador este patrón involucró un importante proceso de diversificación, pero sin mayor escalamiento tecnológico y con tasas de crecimiento moderadas; y, en el caso de Nicaragua, a pesar de la similitud en tasas de crecimiento, debido a la prolongación de la crisis y estancamiento no se observó un proceso de diversificación similar al de sus vecinos del norte.

La revisión del crecimiento del PIB y la productividad laboral en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua entre la década de 1950 y la de 2010 revela una constante: las tasas promedio se ubican por debajo de las cifras registradas por Costa Rica y Panamá. Igualmente, los datos demuestran que, aunque el nivel de dinamismo de las cuatro economías del norte de Centroamérica fue inferior al de las economías costarricense y panameña durante el primer período de estudio (1950-1970), la divergencia se aceleró a partir de los ochenta.

En términos específicos, durante la década de 1980, la crisis fue más profunda en los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los tres países con cruentos conflictos armados, que en Panamá y Costa Rica. El caso de Honduras fue distinto: bajo la protección geopolítica de los Estados Unidos debido al apoyo a la contrarrevolución en Nicaragua, Honduras tuvo, como se ha visto, una recesión más corta, que le permitió aproximarse al nivel de ingreso por habitante de los otros dos países del norte del istmo. Durante las décadas de 1990 y 2000, la recuperación de Guatemala, Honduras y El Salvador fue más lenta que la de sus dos vecinos del sur, a diferencia de la recuperación de Nicaragua a partir de 1994, que observó una de las más altas tasas de crecimiento de Centroamérica (4,2%).

El desempeño económico paralelo de Guatemala, Honduras y El Salvador entre 1951 y 2017 se basó en un patrón de transformación estructural similar que los distinguió no solo de Panamá y Costa Rica, sino también de Nicaragua. Dicha transformación favoreció una significativa diversificación horizontal hacia nuevas actividades económicas, que ha representado un arma de dos filos: privilegió una progresiva estabilidad económica, pero también limitó el proceso de escalamiento y desarrollo de producción de mayor sofisticación. En el caso de Nicaragua finalizó el período con el menor ingreso por habitante de la región y con la estructura productiva más rezagada.

Así pues, las cuatro economías —al igual que Panamá y Costa Rica— partieron de una estrecha base agroexportadora en los cincuenta. Bajo el modelo de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano, lograron una primera ola de diversificación hacia nuevas actividades de agroexportación (décadas de 1950 y 1960) y de producción manufacturera (décadas de 1960 y 1970), en menor medida en el caso de Nicaragua. Aunque esta primera ola de diversificación llegó a su fin con la crisis de los ochenta, la recuperación económica posterior trajo consigo un nuevo ciclo de diversificación en los cuatro países. En el marco del modelo neoliberal, se fomentó el crecimiento del sector de servicios de manera acelerada y se asentó como actividad prioritaria la maquila de vestuario y textiles para la exportación.

¿Cómo explicar este patrón distintivo de desarrollo, con un dinamismo modesto, una progresiva diversificación horizontal y estabilidad económica, junto con un nivel de escalamiento limitado? El argumento central sugerido en este capítulo comparativo en el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador (como hipótesis para futuros estudios) es que el alto nivel de concentración del poder político y de la propiedad del empresariado nacional durante el primer período histórico (1950-1980) contribuyó decisivamente al menor dinamismo económico de Guatemala, Honduras y El Salvador con relación a Costa Rica. En los tres países del norte de Centroamérica, los grandes grupos empresariales, muchas veces en alianza con el estamento militar, para enfrentar una serie de movimientos democráticos y populares de distintos matices y variadas configuraciones de clase social (Torres-Rivas, 2008), impusieron su interpretación del modelo de sustitución de importaciones que dejó intocada la cultura del

privilegio y la desigualdad estructural en términos de activos, ingreso, fiscalidad e incidencia en las decisiones públicas.

Esta interpretación, manifestada en la política económica desarrollista de cada país, no generó una inversión en las capacidades de la población comparable con la del modelo de rasgos socialdemócratas de Costa Rica ni sacrificó los intereses particulares y de corto plazo de los productores agroindustriales e industriales en nombre de mayor modernización. Por el contrario, aunque generó crecimiento económico y diversificación, la política económica de los tres países también promovió el desplazamiento de pequeños productores agrícolas a zonas urbanas o de frontera agrícola, agudizó las desigualdades socioeconómicas y restringió el gasto público social y en infraestructura. Como resultado, se hipotecó el potencial económico nacional a largo plazo⁶.

En términos de los resultados de su patrón de desarrollo en función de su estructura de poder, el caso de Nicaragua se diferencia de sus pares del norte en que, de 1937 a 1978, predominó la concentración del poder en la familia Somoza para luego tener un período (finales de los años setenta y ochenta) en el que la revolución sandinista intentó alterar el orden económico para finalmente volver a la concentración del poder en los últimos años que acoge el nuevo orden neoliberal. Al mismo tiempo, Guatemala, Honduras, y en menor medida El Salvador, evitaron la extrema profundidad de la retracción económica nicaragüense en los años ochenta. La diferencia fundamental entre estos tres países y su vecino nicaragüense se encuentra en la configuración política mediante la cual se dio respuesta a las tensiones sociopolíticas y económicas surgidas de los *shocks* exógenos de los setenta y ochenta.

Como se demuestra en los capítulos de Fuentes, Pino y Cabrera, la marginalización, expoliación y desigualdad derivadas de la implementación “aditiva” (Rosenthal y Cohen, 1983) del modelo de sustitución de importaciones en Guatemala, El Salvador y Honduras generaron, como en Nicaragua, una polarización política que se profundizó con los *shocks* externos, llevando incluso a cruentos conflictos armados internos en los primeros dos países. Sin embargo, en contraposición a lo ocurrido en Nicaragua, esta polarización no concluyó con la derrota del empresariado nacional y sus aliados militares apoyados, en mayor o menor medida, por los Estados Unidos. En Guatemala, El Salvador y Honduras, la élite empresarial se aferró, incluso en los momentos más aciagos de la crisis, al control del destino económico nacional en su favor.

Tal continuidad no propició un desempeño económico comparable al de Costa Rica y tampoco al de Panamá, particularmente beneficiado por el uso del Canal. Por el contrario, en los tres países se adoptaron modelos neoliberales fuertemente ortodoxos con precipitadas y agresivas reformas de apertura comercial, desregulación, dolarización (en el caso de El Salvador) y privatización, que redundaron en tasas de crecimiento modestas, diversificación hacia el sector terciario y la producción maquilera, y mínimo escalamiento. Salvo excepciones parciales, como las tendencias al escalamiento, lo que esencialmente se verifica es la creciente confirmación de la concentración del poder económico y político en grupos empresariales diversificados en sus actividades, pero bajo control familiar en los cuatro países. Nicaragua se diferenció de sus vecinos del sur respecto al quiebre provocado por la revolución sandinista a finales de los años setenta. Sin embargo, de manera posterior a las elecciones después de un largo período de conflicto civil, se instauran al igual que en el resto de los países políticas neoliberales.

⁶ Véase Torres-Rivas (2008).

1. El caso particular de Nicaragua

Entre 1950 y 2017, Nicaragua alcanzó tasas de crecimiento económico promedio similares a las de Guatemala, Honduras y El Salvador. No obstante, esa similitud oculta algunas diferencias significativas. Primero, como se ha observado, el país pasó por 27 años de crecimiento muy rápido (6% anual, aproximadamente igual a las tasas que se verificaron en Costa Rica y Panamá), 16 años de crisis y estancamiento durante la fase del gobierno revolucionario sandinista (retracción anual media de 2,7%) y otros 24 años de tasas de crecimiento una vez más entre las más altas de Centroamérica, en el período posterior a 1993 (4,2%).

Como resultado de la retracción prolongada, Nicaragua termina el período examinado en esta publicación en la misma situación relativa con la que empezó, es decir, como el país más rezagado de la región en términos de ingreso por habitante, así como en términos de la estructura productiva y exportadora. Aunque ha pasado por un proceso de diversificación similar al de Guatemala, Honduras y El Salvador —primero desarrollando actividades agroindustriales e industriales, bajo el paraguas del Mercado Común Centroamericano, y luego de servicios y maquila a partir de 1990—, la complejidad de la economía nicaragüense es aún menor que la de los países del norte de la región, reflejando un nivel más modesto de transformación estructural⁷. Sin embargo, dicho rezago en su desarrollo económico ha subsistido con dos indicadores sociales más parecidos a Costa Rica: bajos niveles de delincuencia y criminalidad⁸, así como los más altos niveles de gasto social en proporción al PIB, con excepción de Costa Rica.

Vale la pena señalar tres elementos distintivos de la historia política de Nicaragua que la diferencian de los tres países al norte de Centroamérica. Primero, y tal como ha sido señalado, predominó absolutamente la concentración del poder político en un único grupo económico, liderado por la familia Somoza, entre 1937 y 1978, con poca apertura sea al fortalecimiento político de otras familias, sea a la participación en la economía del capital extranjero (el capital norteamericano frutero, por ejemplo, no se sintió atraído al país). Segundo, por la revolución sandinista que intentó (en condiciones de conflictos armados y extrema dificultad geopolítica) alterar el orden económico, entre fines de los años setenta y fines de los ochenta. En ese período, la divergencia con la evolución económica de los demás países de Centroamérica es aguda. El nuevo orden económico que se buscó implantar inicialmente dinamitó los intereses de la familia Somoza y llevó a la salida del país de las dos otras familias económicamente relevantes, sin permitir tampoco la participación de nuevos grupos económicos o del capital extranjero.

Y, tercero, porque luego de un período sin definición clara de liderazgo político en los años 1990-2007 sobreviene en 2007 la llegada al poder del sandinismo nuevamente, por elecciones democráticas, cuyas posteriores reelecciones han sido objeto de controversia. El ejercicio del poder político tiende a concentrarse en un círculo cerrado, pese a los intentos de armar alianzas políticas entre ese grupo y representantes de los nuevos grupos económicos locales actuantes en el país, así como del capital extranjero. Es interesante señalar que todos esos actores, es decir, tanto los sandinistas —que contaron con sustancial apoyo económico de la República Bolivariana de Venezuela— como los demás, optaron por aumentar en forma acelerada su participación en las inversiones en Nicaragua y lo hacen bajo la aceptación y la acogida de la rápida y generalizada instalación del nuevo orden neoliberal a partir de inicios de la década de 1990.

⁷ Por ejemplo, de acuerdo con el *Atlas de Complejidad Económica*, Nicaragua se ubica en la posición 104 de la categoría de la complejidad de las exportaciones, muy por debajo de El Salvador (54), Guatemala (79) y Honduras (90).

⁸ En 2019, de acuerdo con *Global Burden of Disease Study* (2019), Nicaragua presentaba un índice de 6 homicidios por cada 100.000 habitantes, solo comparado con Costa Rica (10).

D. Apuntes finales: entender el pasado desde una perspectiva estructuralista para construir el futuro

A partir de los cincuenta, Centroamérica acompañó al resto de los países latinoamericanos en la promoción de la industrialización a través de la sustitución de importaciones y creciente integración económica. La industrialización, la diversificación de exportaciones y la integración de mercados centroamericanos contribuyeron a un robusto crecimiento económico y a un incremento tanto en la inversión como en la productividad laboral en todos los países centroamericanos hasta finales de los años setenta. A pesar de ello, al inicio de la década de 1980 el modelo de desarrollo presentaba fracturas e inestabilidad por su incapacidad de mejorar significativamente el bienestar de las mayorías, el tamaño pequeño de sus mercados y la dominancia de pocos actores económicos, y su creciente dependencia en insumos, capital y tecnologías importadas. Las economías centroamericanas no habían sido capaces de crear suficientes trabajos urbanos necesarios para absorber la pujante demografía y los desplazamientos humanos desde las zonas rurales hacia las ciudades. La informalidad había crecido y se instaló como una característica estructural de todos los países centroamericanos.

La sustitución de importaciones permitió desarrollar algunas industrias estratégicas, pero no logró modificar substancialmente las relaciones entre actores económicos dominantes y los Estados. El Estado fue instrumental en la implantación a partir de fines de los años ochenta e inicios de los noventa de lo que se llamó el “Consenso de Washington” en Centroamérica, impulsando la apertura económica, tanto respecto al mercado exterior, como la eliminación de las restricciones domésticas. Por el lado del capital, para estimular en teoría la inversión, se privatizaron los activos productivos en manos del Estado (bancos, distribuidoras de electricidad, empresas de telecomunicaciones, ingenios y beneficios de café), se redujeron las tasas marginales del impuesto sobre la renta (ISR) y se eliminaron los impuestos a la propiedad y a la herencia. Por el lado del trabajo, se instauró la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) que pagan los consumidores, como la base principal de recaudación de recursos fiscales, y se han ajustado los salarios por debajo de la productividad, salarios que se han erosionado ante la inflación. Todo lo anterior ha favorecido la concentración de los excedentes de producción.

Como se ha visto con anterioridad en este capítulo, Costa Rica es una excepción parcial a este comportamiento, porque pese a una fuerte liberalización en la economía iniciada en los años ochenta, mantuvo el pacto de protección social y además el Estado intervino en la economía para proveer escalamiento tecnológico en la producción industrial. A partir de los noventa, y con la excepción parcial mencionada, las elites económicas incursionaban exitosamente en sectores emergentes como el financiero, turismo, transporte y telecomunicaciones, además del sector agrícola de exportación. Estos cambios se sustentaron en grandes dosis de continuidad en los altos niveles de influencia pública de las élites económicas, la persistente precariedad de la hacienda pública, la ausencia de políticas sociales y laborales universalistas, y el mantenimiento de monopolios no regulados y privilegios fiscales a amplios sectores de las economías centroamericanas.

Los privilegios fiscales, los subsidios financieros y regulatorios y la supresión de regulaciones laborales (en cuanto a salarios y condiciones laborales) han creado *low hanging fruits* para los sectores empresariales que se han diversificado horizontalmente hacia sectores poco demandantes en materia de complejidad e innovación. Los bajos salarios y la desigualdad han atentado contra el desarrollo del mercado interno centroamericano, lo que a su vez no ha permitido propiciar una estrategia de desarrollo económico más balanceada entre el sector externo y el doméstico y propiciar un cambio estructural hacia sectores más

dinámicos. Lo mismo ocurre con el acceso privilegiado a obra pública para las constructoras de grupos empresariales dominantes y con la mercantilización mediante contratos privados de servicios y obligaciones públicas como la salud y la seguridad pública. Asimismo, varias de las economías se han vuelto altamente dependientes de los flujos de remesas con el correspondiente impacto y, en no pocas ocasiones, distorsiones en la estructura económica y una persistente tendencia a la apreciación monetaria y sus implicaciones en términos de competitividad de las exportaciones.

El proceso acelerado de abrir la economía al mercado exterior también tuvo su correlato en los organismos intergubernamentales de la integración centroamericana. Se estableció un nuevo código aduanero centroamericano que desmontaba la protección al mercado regional. Si el Mercado Común propuesto por la CEPAL durante los sesenta suponía una política de fomento a la exportación de productos industriales a las economías de los países centroamericanos, ahora la estrategia era la apertura acelerada para exportar al mercado internacional y obligar a las empresas internas a competir rápidamente sin las altas barreras del pasado. Consistentemente, se derogaron los impuestos a la exportación de bienes agroindustriales, que hasta entonces habían sido la base de ingresos del fisco y se eliminaron las normas y las instituciones que regulaban y controlaban los precios internos.

En sus orígenes (con las respectivas tensiones entre el modelo planteado por la CEPAL y los intereses de cada uno de los países y los grupos de poder), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se concibió como un instrumento de desarrollo económico y de cambio estructural cuya estrategia fue la industrialización por sustitución de importaciones, bajo una lógica de planificación de los sectores estratégicos que se privilegiaron en un mercado ampliado: los datos referidos en los capítulos de cada país de esta publicación dan cuenta de los resultados positivos en términos de incremento de la industrialización, el crecimiento y la productividad.

Sin embargo, después de la crisis económica y política de los ochenta, el MCCA fue despojado de uno de sus objetivos primordiales el de la transformación productiva para la generación gradual de un desarrollo económico que propiciara mayores niveles de productividad laboral y crecimiento, y se convirtió en una herramienta útil para algunos grupos empresariales para mejorar sus alianzas con corporaciones internacionales, consolidando así el dominio del modelo neoliberal, en el marco de un regionalismo abierto. El interés de los Estados Unidos también cambió a partir de la firma de los acuerdos de paz, transitando de un interés por la transición política hacia el comercio y la inversión privada como bien refleja el proceso que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en la última década, en la lucha contra las drogas y la migración. La creciente diáspora centroamericana, desde la salvadoreña más consolidada y añeja hasta la más reciente hondureña, evidencia una creciente influencia cultural y económica.

El agotamiento de los setenta y las crisis políticas de los ochenta impulsaron la expansión de operaciones de grupos empresariales nacionales hacia múltiples jurisdicciones en Centroamérica y la diversificación en las últimas tres décadas desde la agricultura hacia las exportaciones de manufactura de bajo valor agregado y, en algunos episodios, de exportaciones de alto contenido tecnológico en los sectores electrónicos y de equipamientos médicos, especialmente en el caso de Costa Rica. Con la expansión del comercio intrarregional, grupos empresariales nacionales expandieron, coordinaron y diversificaron sus operaciones para avanzar hacia un carácter genuinamente regional. Una porción significativa de los grupos empresariales regionales forjó relaciones con corporaciones internacionales como proveedores de insumos o distribuidores comerciales, o vendieron participaciones en sus grupos a corporaciones globales que irrumpieron en el espacio centroamericano como un territorio de expansión capitalista global, que tuvo su correlato en las instituciones de la integración.

Los Estados Unidos se han mantenido como el principal socio comercial de Centroamérica, con una participación en las exportaciones regionales de alrededor del 34% en 2020 (SEC/SIECA, 2022). Los flujos de inversión extranjera directa, turismo y remesas desde los Estados Unidos constituyen importantes correas de transmisión que mantienen la interdependencia económica de la subregión con los Estados Unidos. Descontando a México, país de origen de casi la mitad de la población migrante indocumentada en los Estados Unidos, en 2018 los países del norte de Centroamérica lideraron, junto con la India (540.000 personas), en los países de origen de la población migrante indocumentada en los Estados Unidos. Esto es 730.000, 620.000 y 450.000 personas de El Salvador, Guatemala y Honduras, respectivamente (Baker, 2021). Se estima también que, en 2019, había una población de 3.782.000 personas inmigrantes de origen centroamericano⁹ en los Estados Unidos (Babich y Batalova, 2021), cifra que representó el 7,56% del total de la población de los siete países centroamericanos en ese mismo año (CEPAL, 2022).

La migración y las remesas constituyen un elemento central del nuevo modelo económico. Las remesas y la migración liberan la presión demográfica a los mercados laborales, agravada por los altos niveles de informalidad y la ausencia de protección social. Los flujos de remesas representan una fuente estable y significativa de divisas que han amortiguado el déficit en la balanza de cuenta corriente y que en algunos períodos han mantenido los tipos de cambio apreciados y estables, inhibiendo el desarrollo industrial y abaratando las importaciones. Las remesas también compensan la ausencia de políticas sociales universales y constituyen una importante fuente de inversión en negocios locales, bienes raíces y, a su vez, han impulsado por mucho tiempo el crecimiento del sector financiero en los países centroamericanos.

1. ¿Cómo explicar los retrocesos en algunos países en la región?

En el texto que precede se enfocó la dominancia persistente de las élites económicas y la debilidad de las instituciones públicas. La alternancia política y la profundización del neoliberalismo en los noventa contribuyeron a acelerar las transformaciones de las élites económicas y a preservar —y en algunos casos, fortalecer— el rol preponderante de las élites económicas en los países centroamericanos. Los regímenes tributarios —en cierta medida un reflejo de las capacidades de cada Estado— enfatizaron la función de estabilidad macroeconómica de la política fiscal, minimizando su función redistributiva, contracíclica o de liderazgo de la inversión nacional.

Así, la modernización económica no resultó en una mejora generalizada de las condiciones de vida de las mayorías ni en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La transición democrática centroamericana partió de difíciles condiciones iniciales. Dos países partían de regímenes autoritarios represivos (Guatemala y El Salvador), dos eran regímenes autoritarios corporativistas (Honduras y Nicaragua). Los cuatro partían de bajos niveles de desarrollo económico y en la década de 1980 tendrían que enfrentar severas condiciones de deterioro socioeconómicos derivadas de conflictos armados internos y de los ajustes estructurales e implantación del modelo neoliberal en Centroamérica. Así, el fin de la violencia política, el pluralismo político y la alternancia electoral constituyeron objetivos centrales de los acuerdos de paz, mientras que el cambio en el régimen de acumulación y estructura económica desiguales y plagados de privilegios no gozaron del mismo sentido de urgencia. Para la izquierda, acceder al gobierno y a diversos espacios de poder mediante elecciones se volvió un resultado aceptable de la negociación, mientras que la derecha reclamaba una acelerada profundización del modelo económico neoliberal y limitada participación popular.

⁹ Los seis países de estudio que comprenden este libro y Belice.

Los actores principales de los procesos de paz fueron los movimientos revolucionarios, los ejércitos, las élites económicas y los actores internacionales, incluyendo a los Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Los partidos políticos tuvieron un rol secundario y pronto la política pospaz fue dominada, en algunos países por partidos emergentes de los movimientos revolucionarios y de los grupos de extrema derecha que los combatían. Los procesos de paz, exitosos en acabar con la violencia política y en impulsar la alternancia en el poder y el pluralismo político, coexistieron con la ampliación de sectores que a su vez edificaron Estados que aumentaron el potencial de acumulación de nuevas y viejas élites.

La falta de capacidad pública en Centroamérica ha contribuido a mantener el peso relativo de las élites económicas. La capacidad de ejercer autoridad sobre todos los sectores sociales económicos para garantizar los derechos y el bienestar de todos sus ciudadanos ha sido tradicionalmente baja en Centroamérica. Los estados centroamericanos mantienen una modesta base fiscal, poca eficacia organizacional para garantizar servicios y bienes públicos y enfrentan crisis periódicas de legitimidad, ante un entorno de crecientes riesgos climáticos, de seguridad, cambio tecnológico y de preparación ante eventos globales como la reciente pandemia por COVID-19.

E. Construir el futuro

A doscientos años de su independencia, Centroamérica se encuentra nuevamente en una encrucijada. Se juega su lugar en el mundo y está en disputa el estilo de desarrollo que prevalecerá en la región y en cada uno de los países. De la lectura de los capítulos de este libro se podría concluir, en una visión prospectiva, que el peor escenario en los años y décadas siguientes sería mantener una lógica inercial en donde los fundamentos del modelo de desarrollo centroamericano se mantengan intocados o tengan únicamente adaptaciones menores. Hay que decirlo: el camino del *business as usual* no es un camino para el siglo XXI.

Como se desprende de los distintos ensayos incluidos en este libro, llaman poderosamente la atención, con diferencias importantes entre los países, los factores de continuidad de un estilo de desarrollo con fuertes rasgos de concentración del ingreso y la propiedad, exclusión del goce universal de los derechos sociales y con grandes sectores de la población sin acceso a un nivel de vida adecuado, así como persistente deterioro del medio ambiente y, de manera más reciente, la vulnerabilidad creciente al calentamiento global y los desastres. La excepción ha sido Costa Rica, que ha mantenido durante todo el período un Estado que ha promovido una protección social universal y por tanto mejores niveles de bienestar entre su población, a pesar de que en los últimos años se empieza a notar un deterioro de la igualdad en torno a la falta de acuerdos políticos para renovar su pacto social.

Otra constante es la reproducción del privilegio y de la cultura del privilegio, la naturalización de las desigualdades y las jerarquías sociales con no pocos rasgos de aporofobia y racismo. Una estructura económica sustentada en la concentración y la exclusión se expresa también en la subjetividad social, en las mentalidades dominantes y en las prácticas cotidianas que reproducen las desigualdades sociales y que son asumidas como dadas, ahistóricas e inamovibles.

Desde la CEPAL se ha señalado con insistencia que no estamos en una época de cambios, sino en un cambio de época. Ello tiene profundas implicaciones para los países centroamericanos dado que estamos en un período en el que se están definiendo las estructuras económicas, sociales, tecnológicas y de gobernanza internacional que marcarán el rumbo del planeta en las próximas décadas. El bicentenario ofrece la oportunidad para reflexionar no solo sobre el pasado, sino de manera muy activa sobre el futuro, para poder

balancear el análisis de lo que ha sido la región con lo que puede y lo que quiere ser en una nueva época. Para tener una mirada larga liberada de las urgencias y presiones de coyuntura. La historia nos enseña que todo cambio de época es un período complejo, generalmente prolongado que pone en tensión todas las estructuras sociales y cuyo desenlace es impredecible. En ese interregno se encuentra el mundo y es el marco en el que Centroamérica requiere acordar una hoja de ruta para definir y ocupar su nuevo lugar en la estructura económica internacional.

Se parte del hecho de que las transformaciones que está experimentando el mundo son, como se han calificado desde la CEPAL, cambios tectónicos, entre ellos, la revolución tecnológica y la digitalización con sus profundas implicaciones en el modo de producir, de intercambiar, de consumir, de habitar y de convivir; la disputa geoestratégica, geopolítica y geoeconómica global, principalmente entre los Estados Unidos y China; graves problemas de sostenibilidad ambiental; la densificación, ampliación y complejización de la movilidad humana; el ascenso del movimiento feminista y el cuestionamiento de las estructuras patriarcales de poder; el probable fin de la hiperglobalización y la conformación de una nueva regionalización económica a escala planetaria; la tendencia al bajo crecimiento económico y la creciente financiarización de los circuitos de acumulación.

En este contexto de cambio de época, como se ha dicho, es que Centroamérica requiere definir sus prioridades de desarrollo y construir los pactos sociales y políticos que le den viabilidad. Para que Centroamérica participe activamente y con voz propia en estas transformaciones globales, y no solo sea arrastrada por ellas, parece indispensable que se piense como región y actúe en consecuencia. En estas reflexiones finales, animadas no para cerrar un debate, sino para abrirlo, no se ha hablado solamente de cada uno de los países sino también de Centroamérica porque tenemos la convicción de que, en el mundo que se está configurando, la viabilidad y posibilidad de desarrollar todo su potencial reside en su capacidad de actuar regionalmente. Difícil imaginar una nueva senda de desarrollo para cada país en lo individual sin un proceso fuerte y visionario de integración regional que recoja lo mejor de una rica historia y, al mismo tiempo, se ponga a la altura de los desafíos del siglo XXI.

Algunas de las líneas maestras de lo que podría ser un nuevo estilo de desarrollo para la región parten del fortalecimiento de la integración y del actuar en la esfera global desde la región y como región, hacer del cambio estructural progresivo, la elevación de la productividad, el valor agregado y el contenido tecnológico en toda la estructura económica una prioridad; sentar las bases para contar con estados sociales de derecho que garanticen bienestar a toda la población y erradiquen la pobreza en todos lados y en todas sus formas, como señala el primer Objetivo de la Agenda 2030; lograr que todo proceso de mejora productiva se traduzca en mejoras distributivas cerrando la brecha entre las remuneraciones entre el trabajo y el capital; fortalecer la Hacienda Pública para cumplir con las responsabilidades sociales del Estado, garantizar el acceso a los derechos sociales, construir la sociedad del cuidado, alcanzar el más alto nivel posible de bienestar para toda la población, promover la inversión pública, fomentar la ciencia, el conocimiento y la innovación y fortalecer la democracia; diversificar las relaciones económicas internacionales y desarrollar la integración comercial y productiva con países cercanos en América Latina como México y Colombia; contar con una política regional de mitigación y adaptación al cambio climático y con mecanismos de solidaridad regional frente a los desastres. En síntesis, construir una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y construir una nueva relación con el medio ambiente.

A lo largo de su historia Centroamérica ha demostrado tener la capacidad de emprender iniciativas de gran calado, como el Mercado Común Centroamericano —la experiencia de integración más exitosa en América Latina—, y ha podido finalizar cruentos conflictos armados por la vía de la negociación y el entendimiento. Los desafíos que enfrenta ahora no son

menores a los que ha vivido en otros momentos de su historia. Tener una visión clara de futuro, construir las coaliciones políticas y sociales que propicien y apoyen los cambios en el estilo de desarrollo y acordar los pactos en que ello se concrete parecen ser las tareas urgentes para lograr una Centroamérica integrada, igualitaria, sostenible y activa en la esfera internacional. Es difícil, pero no imposible. En ello se juega el futuro de la región y de cada uno de los países en esta época de cambio. Centroamérica tiene las potencialidades para alcanzar un nuevo estilo de desarrollo. No obstante, hay que asumir que el tiempo apremia y las oportunidades pueden desvanecerse. Avanzar hacia ese anhelado nuevo estilo de desarrollo sería la mejor manera de honrar el bicentenario y hacer de la historia instrumento para comprender el pasado, afrontar el presente y construir el futuro.

Bibliografía

- Babich, E. y J. Batalova (2021), “Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos”, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute (MPI) [en línea] [https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos#:~:text=Los%203.8%20millones%20de%20inmigrantes%20centroamericanos%20presentes%20en%20los%20Estados,extranjero%20\(ver%20Figura%201\).&text=Fuentes%3A%20Datos%20de%20American%20Community,del%20Censo%20de%20los%20EE](https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos#:~:text=Los%203.8%20millones%20de%20inmigrantes%20centroamericanos%20presentes%20en%20los%20Estados,extranjero%20(ver%20Figura%201).&text=Fuentes%3A%20Datos%20de%20American%20Community,del%20Censo%20de%20los%20EE).
- Baker, B. (2021), *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2015–January 2018*, Washington, D.C., United States Department of Homeland Security.
- Beteta, H. E. y J. C. Moreno-Brid (2014), *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana: un balance de dos décadas, 1990–2001*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brockett, C. D. (2019), *Land, Power, And Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, Routledge.
- Buitelaar, R. y J. A. Fuentes (1994), *The Competitiveness of the Small Economies of the Region*.
- Bull, B. (2004), “The role of local economic groups in telecommunication privatization in Central America”, *Journal of Developing Societies*, 20.
- Bull, B., F. Castellacci y. Kasahara (2014), *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*, Springer.
- Bull, B. y. Kasahara (2017), “La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las élites económicas centroamericanas”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 43.
- Bulmer-Thomas, V. (1998), “The Central American Common Market: from closed to open regionalism”, *World Development*, 26(2).
- _____. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge Books.
- _____. (1983), “Economic Development Over the Long Run—Central America Since 1920”, *Journal of Latin American Studies*, 15(2).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), CEPALSTAT, Estadísticas e indicadores. Demográficos y sociales/demográficos/Población [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.
- Cohen, I. (1972), *Regional Integration in Central America*, Lexington, Massachusetts, Heath.
- Doner, R. F. (2009), *The politics of uneven development: Thailand's economic growth in comparative perspective*, Cambridge University Press.
- Dunkerley, J. (1988), *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America*, Verso Books.
- Farrell, H. y C. R. Shalizi (2015), “Pursuing cognitive democracy”, *From Voice to Influence: Understanding Citizenship in a Digital Age*, D. Allen y J. S. Light (eds.), The University of Chicago Press.
- Guerra-Borges, A. (1987), “Centroamérica: controversia sobre políticas de desarrollo”, *Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 18(69).
- _____. (1986), “Reflexiones sobre la economía y la guerra en Centroamérica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12(2).
- Harvard Growth Lab (2021), The Atlas of Economic Complexity [sitio web] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

- Pritchett, L., K. Sen y E. Werker (2017), *Deals and Development*, Oxford University Press.
- Rosenthal, G. y I. Cohen (1983), *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schneider, B. R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America*, Cambridge University Press.
- _____(2004), *Modernización empresarial en Guatemala: ¿Cambio real o nuevo discurso?*, Guatemala, F&G Editores.
- Segovia A. (2021), *El gran fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*, F&G Editores, Guatemala.
- _____(2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*, San José, Fundación Friedrich Ebert.
- _____(2004), "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 1(2).
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2022), Sistema de Estadística de Comercio de Centroamérica. Centro de Estudios para la Integración Económica [en línea] <http://www.sec.sieca.int/>.
- Sánchez-Ancochea, D. (2008), "State and society: The political economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador", *The political economy of hemispheric integration*, New York, Palgrave MacMillan.
- Sánchez-Ancochea, D., J. Martínez y S. Martí (2015), *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Torres-Rivas, E. (2008), "Central America since 1930: an overview", *The Cambridge History of Latin America*, vol. 7, L. Bethell (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Warren, R. (2021), "In 2019, the US undocumented population continued a decade-long decline and the foreign-born population neared zero growth", *Journal on Migration and Human Security*, 9(1).
- Williams, R. G. (2014), *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, The University of North Carolina Press.

En esta publicación se presenta un panorama general de la historia del crecimiento y de las transformaciones estructurales en los seis países centroamericanos entre mediados del siglo XX y el final de la década de 2010. En los capítulos se identifican luces y sombras en la experiencia histórica de los países para iluminar la reflexión sobre estrategias y políticas de desarrollo en el futuro.

Se emplea el enfoque histórico-estructural de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuyo propósito es analizar el movimiento en las estructuras productivas y sociales nacionales a lo largo del tiempo, considerando la dotación de recursos, los efectos de las políticas y de los cambios institucionales nacionales, así como el entorno económico internacional en el que se insertan las economías.

Se analiza además la historia de la integración centroamericana y finalmente se refuerza la importancia de realizar estudios comparados, estableciendo las semejanzas y diferencias en la evolución socioeconómica de los seis países. Para finalizar, se propone en líneas generales una visión de futuro que implica un cambio en los modelos de desarrollo de cada país y de la región.