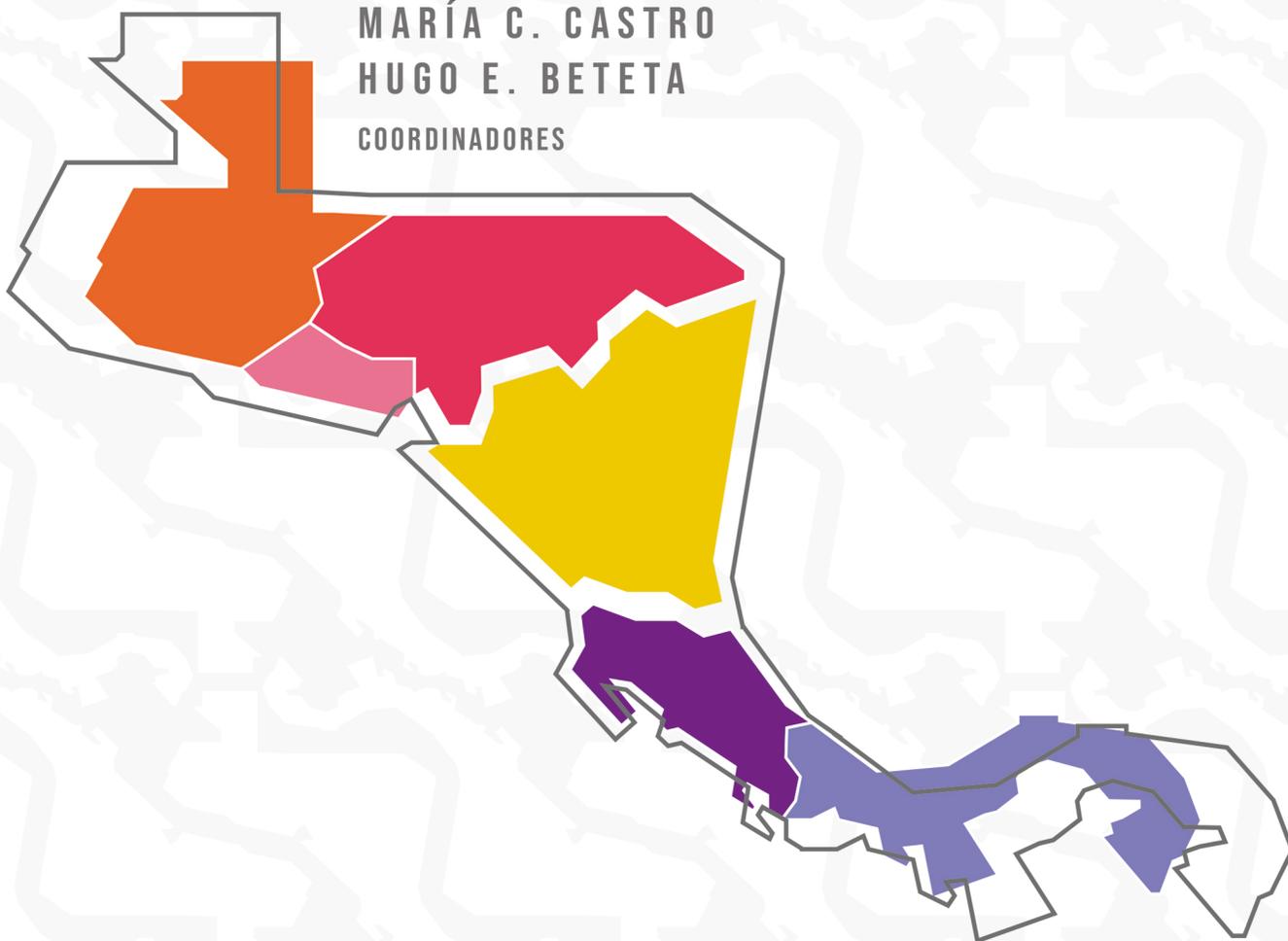


## RESUMEN EJECUTIVO

# 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.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)

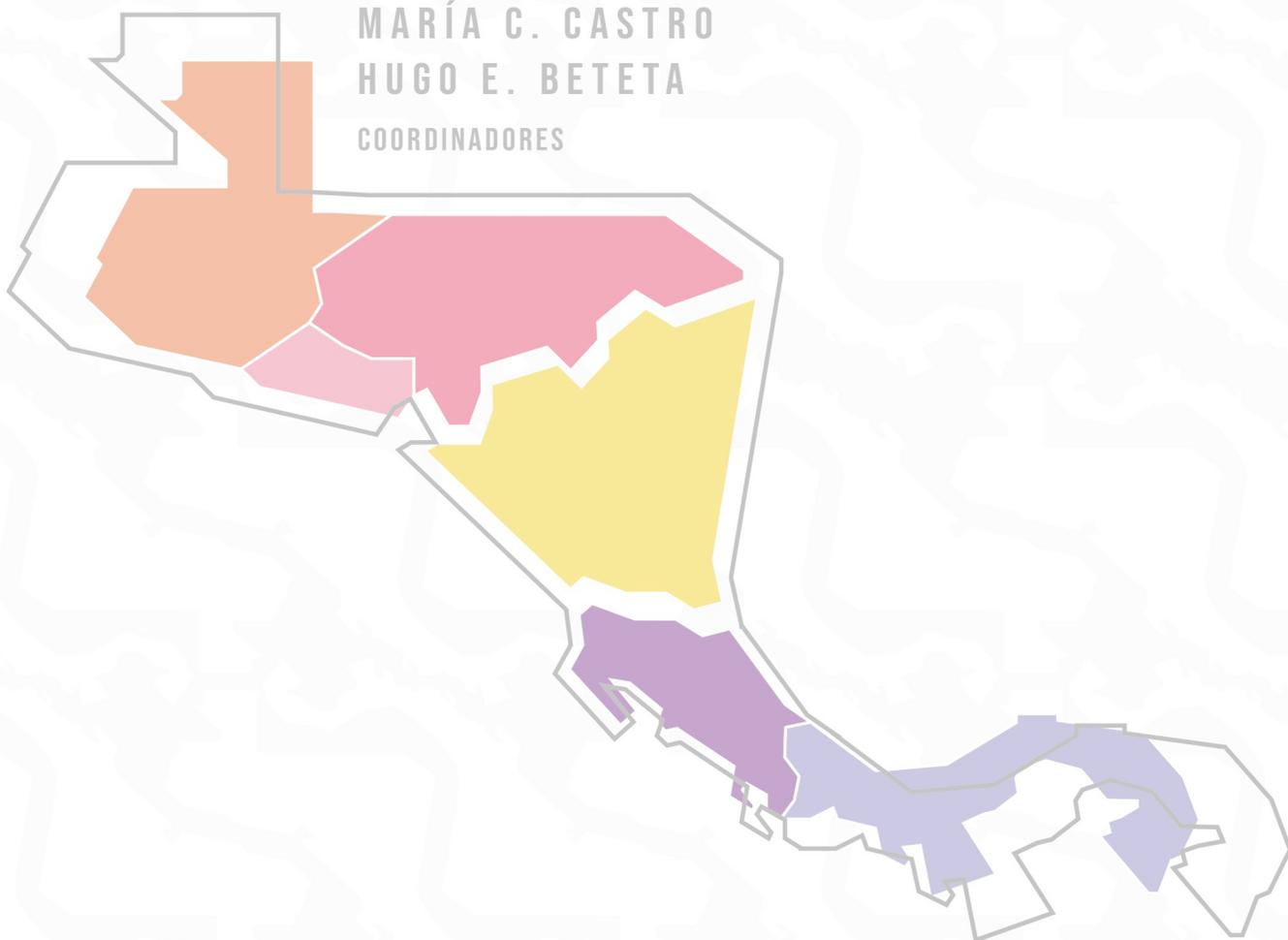


[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

## RESUMEN EJECUTIVO

# 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*

**José Manuel Salazar-Xirinachs**  
Secretario Ejecutivo

**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, 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 los siguientes 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 los siguientes 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 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.2022/10/-\*  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00442

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): resumen ejecutivo* (LC/MEX/TS.2022/10/-\*), 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 .....	5
A. Guatemala, por Alberto José Fuentes.....	8
B. Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista, por Óscar O. Cabrera .....	9
C. Patrones de crecimiento y transformación estructural en la economía hondureña, 1950–2018, por Hugo Noé Pino y Wilfredo Díaz.....	12
D. Nicaragua, por Arturo Grigsby.....	14
E. El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros, por José Manuel Salazar-Xirinachs .....	16
F. Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá en los años 1950-2017, por Guillermo Castro y Julio Rosado .....	17
G. La integración centroamericana: apuntes sobre su historia y sobre sus retos actuales, por Héctor Dada Hirezi .....	20
H. Un balance aproximado de las semejanzas y diferencias en la evolución económica de los seis países de Centroamérica, por Alberto José Fuentes, Hugo E. Beteta, Ricardo Bielschowsky, María C. Castro y Pablo E. Yanes .....	21
Bibliografía .....	23

## 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.....	6
Cuadro 2	Guatemala: periodización de la historia económica, 1950-2019.....	8
Cuadro 3	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 .....	10
Cuadro 4	Honduras: crecimiento económico, inversión fija bruta y productividad laboral durante los patrones de crecimiento de la economía hondureña, 1951-2018 .....	12
Cuadro 5	Nicaragua: ciclos económicos de largo plazo .....	14
Cuadro 6	Costa Rica: tasas anuales de crecimiento del PIB, de la formación bruta de capital fijo (FBCF) y de la productividad del trabajo, 1961-2017.....	16
Cuadro 7	Panamá: periodización de las fases de desarrollo sobre la base de la variación del trinomio PIB-inversión-productividad laboral.....	18

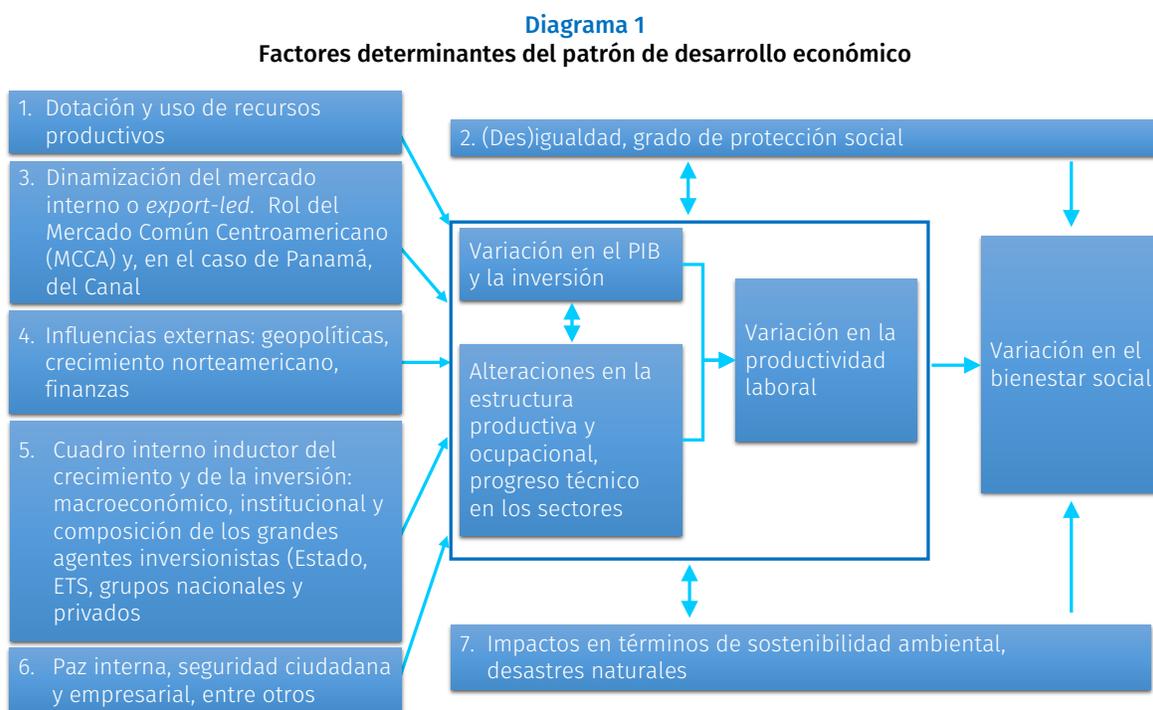
## Diagrama

Diagrama 1	Factores determinantes del patrón de desarrollo económico .....	5
------------	---	---

## Introducción

En 2021 cinco países de la región Centroamericana cumplieron 200 años de independencia. Para revisar ese acontecimiento, en la publicación *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* se presentan estudios desde una perspectiva histórico-estructuralista sobre los factores condicionantes del crecimiento del PIB y la inversión y sus impactos en la estructura socioeconómica en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta publicación es producto de una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), denominada 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 vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La lectura de las estrategias de desarrollo económico bajo el esquema metodológico propuesto en el libro pretende contribuir a construir una visión renovada de los estilos de desarrollo imperantes en la subregión. Con el enfoque histórico-estructural utilizado se analiza 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. El uso de un esquema compartido en los casos de estudio permitió establecer una razonable uniformidad en términos investigativos sobre las lógicas que presidieron el desempeño de cada uno de los seis países.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Bielschowsky, "Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, y la productividad; y sus impactos en la estructura socioeconómica desde una perspectiva histórico-estructural", inédito.

El marco metodológico facilitó que las historias económicas de los seis países fueran divididas en tres períodos con fechas que, con algunas variaciones principalmente en la década de 1980, son relativamente similares. La periodización es, además, semejante a la que se observa en la historia de casi todos los países de la región latinoamericana (Bértola y Ocampo, 2013). En general, en el primer período —entre 1950 y fines de la década 1970— ocurrió un proceso de diversificación productiva y de industrialización con importante participación del Estado, con la excepción parcial de Panamá. Esta primera fase fue, en su lógica histórica, análoga a la que se ha observado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, es decir, de rápido crecimiento garantizado por políticas predominantemente keynesianas y con fuerte participación del Estado en la economía.

El segundo período —fines de la década de 1970 e inicios de la de 1990— se caracteriza por una inestabilidad macroeconómica y una recesión determinada por el contexto financiero internacional muy desfavorable, y en la que en tres de los países de estudio se sumaron conflictos armados. En este lapso se reflejaron las restricciones externas que se sucedieron tras el 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.

En la tercera fase, de 1990 a 2017, 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 ocurrió un cambio en la lógica de los procesos económicos en Centroamérica. Durante este tiempo se verificaron tasas de expansión relativamente modestas en la mayor parte de los países latinoamericanos relacionados con la salida de la crisis externa por la adopción del Plan Brady y la adhesión al modelo neoliberal de apertura financiera y comercial, en función de sus reinserciones en los mercados financieros norteamericanos y mundiales, así como de una tendencia a priorizar el equilibrio fiscal y el control inflacionario.

**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	
Períodos		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)

		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	
Honduras	Períodos	1951–2018	1951–1979	1980–1990	1991–2018
	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 <sup>a</sup>	0,8	0,2
El Salvador	Períodos	1952–2018	1952–1978	1979–1989	1990–2018
	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
Nicaragua	Períodos	1951–2019	1951–1977	1978–1993	1994–2019
	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 <sup>b</sup>	2,6 <sup>b</sup>	-3,8	0,7
Costa Rica	Períodos	1961–2017	1961–1979	1980–1982	1983–2017
	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
Panamá	Períodos	1951–2017	1951–1982	1983–1989	1990–2017
	PIB	5,2	5,9	-1,0	6,0
	Formación bruta de capital fijo	8,6 <sup>c</sup>	6,4 <sup>d</sup>	-14,3	15,9
	Productividad laboral	1,7 <sup>c</sup>	3,6 <sup>d</sup>	-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.

<sup>a</sup> El período es 1971–1977 debido a la inexistencia de datos previos a 1970.

<sup>b</sup> Para el período 1950–1977 se consideró PIB/PEA.

<sup>c</sup> Comprende el período 1971–2017.

<sup>d</sup> Comprende el intervalo 1971–1982, debido a la inexistencia de datos previos a 1970.

Además de los seis estudios de caso realizados por expertos locales y la introducción, el libro contiene un capítulo que trata de la integración centroamericana en los sesenta años de su historia y sus actuales retos, así como un último capítulo dedicado al análisis de las semejanzas y diferencias en la evolución económica de los países objeto de estudio.

## A. Guatemala, por Alberto José Fuentes

En este capítulo el autor identifica y analiza tres períodos del desarrollo económico de Guatemala. Un primer ciclo de reestructuración (1950-1979), con crecimiento relativamente rápido en un modelo híbrido (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. El segundo período identificado (1980-2019) se caracteriza por 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 (un período de estrategia neoliberal en ciernes), seguido de un 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 compensaba una relativa desindustrialización).

Fuentes interpreta el desarrollo económico de Guatemala 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 propiedad fuertemente concentrada en las élites nacionales, influyente presencia de multinacionales, baja calificación de la mano de obra y mercados laborales segmentados con alta informalidad y precariedad. El segundo se caracteriza por una acelerada diversificación económica (con bajo grado de complejidad tecnológica), que el autor caracteriza como una operación de las élites empresariales guatemaltecas encaminada a reducir sus riesgos y la inestabilidad. Los dos ciclos de reestructuración corresponden a dos formas de enfrentamiento por las élites 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.

**Cuadro 2**  
**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)

	Primer ciclo de reestructuración 1950–1979	Período de transición 1980–1986	Segundo ciclo de reestructuración 1987–2019
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.

Fuentes argumenta que, aunque actualmente la élite empresarial cuenta con más control político y económico que en etapas anteriores, esta 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.

Pensando a futuro el autor dibuja tres posibles escenarios. El primero de ellos es un escenario de continuidad, donde la élite empresarial se mantiene opuesta a mayores cambios al beneficiarse de un período de rápida recuperación económica pospandemia carente de amenazas sociopolíticas. 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.

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 resultado es similar al de los dos ciclos de reestructuración anteriores. En este sentido surge un nuevo modelo híbrido de desarrollo que, bajo un proceso de desarrollo aditivo, protege los intereses económicos establecidos, refuerza el capitalismo jerárquico guatemalteco y promueve mayor diversificación horizontal con pocas posibilidades de desarrollo para la mayoría.

El último escenario es más optimista y de quiebre, a decir del autor, y en el que la élite empresarial enfrenta un período de vulnerabilidad sistémica que aumenta su tolerancia ante posibles cambios económicos. Como consecuencia, la sociedad civil se fortalece y, junto con un Estado provisto de mayor capacidad y autonomía, debilita las bases del capitalismo jerárquico guatemalteco y forja un modelo de desarrollo más incluyente y con potencial de mayor crecimiento, inversión y productividad laboral.

## **B. Factores condicionantes del crecimiento del PIB, la inversión, la productividad laboral y sus impactos en la estructura socioeconómica salvadoreña desde una perspectiva histórico-estructuralista, por Óscar O. Cabrera**

Desde la introducción el autor señala que, en todos los años que comprende el estudio, la economía salvadoreña ha evolucionado con una fuerte 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.

Durante el primer período, 1951-1978 (y por lejos el de más fuerte expansión en todos los años estudiados) 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 fuerte migración rural-urbana bajo la presión de la escasez y concentración en la propiedad de tierras cultivables, lo que a su vez dio paso al subempleo urbano y a la migración hacia Honduras y, posteriormente, a los Estados Unidos. Muestra también que el desarrollo económico ocurrió en el contexto de una importante industrialización sustitutiva de importaciones, en la que el tamaño pequeño del mercado interno no impidió una importante 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.

En el período 1979-1989 Cabrera presenta una economía en crisis determinada 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, 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 fuerte retroceso en la participación de la industria en el PIB con un aumento correspondiente en el sector de servicios.

**Cuadro 3**  
**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 per cápita	FBKF	(Y/L)	(K/Y)	(K/L)	
I. 1951-1978 <sup>a</sup>	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 [base de datos en línea] <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>.

<sup>a</sup> Las cifras del balance comercial comprenden el período 1963-1978.

Los años 1990–2017 son de estrategia neoliberal, con muy moderada expansión económica, muy reducida variación en la productividad laboral, continuidad en la fuerte recomposición de la estructura productiva y ocupacional desde la agricultura hacia los servicios, diversificación de las exportaciones (especialmente por medio de la industria maquiladora) y una fuerte migración hacia los Estados Unidos. El autor divide este período en dos fases. En la primera (1990-2010) ocurre la adopción “radical” del neoliberalismo desde inicios de los noventa, a la que se agregó la dolarización a partir de 2001. En la segunda (2010-2018) se adoptó una forma mitigada de neoliberalismo. Cabrera argumenta que la mitigación consistió en políticas productivas y sociales activas gracias a las que, pese a la desaceleración del comercio mundial, El Salvador logró preservar el ritmo previo de expansión económica e incrementar el grado de complejidad tecnológica de las exportaciones; además, logró reducir los niveles de pobreza, en contraste con el estancamiento de la pobreza en niveles altos durante la fase de neoliberalismo radical.

Algunas de las conclusiones de la revisión de los modelos de desarrollo implementados en El Salvador desde 1950 hasta 2019, afirma el autor, 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. De continuar con este bajo ritmo de crecimiento del ingreso per cápita, pasarán setenta 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.

El autor postula que para lograr un mayor crecimiento económico con igualdad de oportunidades se requiere establecer un acuerdo nacional por el pleno empleo y el crecimiento inclusivo. Para ello, los distintos actores sociales de El Salvador deben alcanzar consensos mínimos que produzcan un ambiente político más cooperativo. Los pasos a desarrollar propuestos en el capítulo para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y una renta per cápita anual de más de 43.000 dólares para 2050 son los siguientes: i) desarrollar un diagnóstico del modelo actual sobre la base del cumplimiento de los ODS para 2030 (visión de El Salvador 2050) y continuar transitando hacia un modelo de desarrollo inclusivo; ii) contrastar la realidad del modelo actual respecto a la visión construida hacia 2030 y 2050; iii) 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; y iv) explorar principios transversales para guiar la acción política ante las incertidumbres.

Cabrera propone seis áreas claves para alcanzar un acuerdo nacional por el pleno empleo y un desarrollo inclusivo, a saber: i) desarrollar instituciones políticas y económicas resilientes que conformen una administración pública meritocrática que apoye al sector productivo y a los trabajadores; ii) introducir una política de tributación inclusiva mediante impuestos directos que graven herencias, sucesiones y donaciones, y el ingreso en el primer decil; iii) implementar una economía verde donde se reconozca que El Salvador tiene activos naturales importantes que sostener y recuperar, aunque vulnerables; 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; v) continuar la implementación, seguimiento y evaluación de políticas industriales basadas en la transformación productiva; y 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 con mayor valor agregado.

## C. Patrones de crecimiento y transformación estructural en la economía hondureña, 1950–2018, por Hugo Noé Pino y Wilfredo Díaz

En este capítulo los autores establecen que el entendimiento de la evolución de la economía política de Honduras requiere la noción de Estado concesionario, entendido como un Estado asociado a una cultura política en la que las élites se benefician de concesiones estatales de acceso privilegiado a los recursos nacionales (Euraque, 2018). Argumentan que esta práctica, arraigada desde el siglo XIX, se impuso como un patrón conductor de los destinos del país durante todo el período estudiado, en el dominio del control político por las élites (tradicionales y nuevas) y, por tanto, en el dominio de la economía, en una evolución en que las élites locales han dado amplio espacio a los intereses del capital extranjero.

**Cuadro 4**  
**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)	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 <sup>a</sup>	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 <sup>b</sup>	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.

<sup>a</sup> En este trabajo la formación bruta de capital fijo se usa indistintamente con el concepto de inversión.

<sup>b</sup> Período 1971–1979.

En el primer bloque de años, identificado como “Expansión por diversificación en la agroexportación tradicional y por industrialización con la integración centroamericana: 1951-1979”, se observó el mayor dinamismo en todo el período estudiado (casi siete décadas). 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 exportación, con especial protagonismo del café y el ganado, y preservando una participación alta de la población rural en la PEA total.

En los años 1980–1990 se vivió una crisis y débil recuperación en una década de conflictos regionales. Los autores describen los desequilibrios macroeconómicos acontecidos en este período, señalando que fueron ajustados en forma heterodoxa. Analizan también las particularidades de la evolución económica en las circunstancias geopolíticas de esos años, en los que Honduras se benefició de un tratamiento diferenciado por parte de los Estados Unidos y logró alguna recuperación económica a partir de 1984.

En el período de la “Inserción en la globalización productiva y financiera, 1991–2018”, Pino y Díaz estudian el cambio en el patrón de desarrollo hacia el neoliberalismo que condujo 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 de pobreza. De igual modo, los autores examinan una reconfiguración estructural hacia un mayor peso de los servicios, formales e informales, una desindustrialización simultánea hacia una industrialización por plantas maquiladoras y la continuidad del protagonismo del sector externo en la dinámica de crecimiento económico.

A lo largo del capítulo los autores muestran que 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 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 condicionantes 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.

Los autores resaltan la importancia del sector agropecuario en el crecimiento económico hondureño desde inicios del siglo pasado. Dos han sido las características principales del uso de la tierra durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Una, indican, es su uso ineficiente para la agricultura de exportación, por lo que la ampliación de la producción para exportación agropecuaria con uso intensivo de mano de obra y de la tierra resultó en niveles bajos de productividad, lo que a su vez explica la persistencia del desempleo, salarios bajos y pobreza en el sector rural. De igual forma, 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.

Otro de los elementos que destacan los autores en los tres períodos analizados es la participación del Estado en la economía. Indican que lo que no ha perdido el Estado hondureño, desde los albores de la independencia hasta la actualidad, es su naturaleza concesionaria, misma que ha impedido 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.

A manera de recapitulación, los autores comentan que en la actualidad Honduras 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. Hacen un llamado a la necesidad de implementar políticas públicas 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, y que incluyan 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, apuntan, será fundamental procurar el acceso a recursos productivos como la tierra, el crédito y la tecnología, entre otros, en el marco de políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores intensivos en conocimiento y ambientalmente sostenibles.

Además, es necesaria una reforma tributaria que debe contener 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. Por el lado del gasto se requiere que la estrategia de desarrollo determine las prioridades del gasto, pero deberá enfatizarse la salud, la educación y la protección social. También se debe considerar con atención la construcción de infraestructura a fin de ayudar a eliminar los cuellos de botella que generalmente se presentan para la actividad productiva, sin olvidar la relevancia de la gobernanza y la gobernabilidad para el desarrollo.

## D. Nicaragua, por Arturo Grigsby

Arturo Grigsby analiza las características y los determinantes de la historia económica de Nicaragua entre 1950 y 2018, y muestra una evolución que ha dado resultados particularmente modestos. 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, que mantuvo los altos niveles de subempleo y pobreza.

La evolución económica en el primer período de análisis (1950–1977) fue de rápido crecimiento respaldado por una estrategia que el autor llama de modelo híbrido de desarrollo, con un importante soporte del Estado. En esta evolución se distinguen tres fases. En los años cincuenta 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 (menos favorable a Nicaragua que a otros países), y entre 1970 y 1977 el modelo ingresa en una fase en la que, pese al fuerte incremento en las inversiones públicas, se observa una cierta desaceleración, además de un nuevo cuadro de inestabilidad macroeconómica.

**Cuadro 5**  
**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.

El autor aborda 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 durante el período 1978-1993. Asimismo, examina como la estrategia se enfrenta a conflictos armados, a un entorno internacional político y económico muy adverso, y a dificultades e inconsistencias en las políticas productivas y macroeconómicas, lo que resultó en un colapso económico con prolongada retracción en el nivel de actividades.

Asimismo, Grigsby explora lo que llama el largo camino de recuperación económica posconflicto (1994–2017). Entre otros aspectos, analiza la adopción de la estrategia neoliberal y de una macroeconomía particularmente cautelosa con relación a la inflación, incluyendo un cambio flexible que bajo un fuerte influjo de capitales tendió a producir la enfermedad holandesa. Grigsby argumenta que el nuevo contexto dio lugar a una expansión económica y a una reducción en la pobreza apenas moderadas, y preservó un alto nivel de subempleo.

En el análisis se revisa 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 amplia agricultura familiar sobre la evolución de la productividad laboral, o la influencia de las bajas tasas de delincuencia y criminalidad sobre la atracción de capitales externos. Asimismo, el autor examina la evolución histórica en dos etapas, la de la implantación del modelo de mercado, en que se reactiva la agroexportación tradicional y emerge como novedad la maquila (1994–2008), y 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 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, apunta el autor. El crecimiento económico durante todo el período no ha generado suficientes empleos para aprovechar el rápido crecimiento de la fuerza laboral y lograr una reducción significativa de la pobreza. La estructura productiva de Nicaragua presenta grandes rezagos de competitividad con relación al resto de Centroamérica y el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, que ha sido un obstáculo para el crecimiento.

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; además, el nivel de diversificación de la estructura exportadora ha mejorado con respecto al que existía durante el ciclo de posguerra. Empero, continua el autor, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones han sido insuficientes para recuperar la solvencia macroeconómica externa.

En este sentido, el modelo exportador posconflicto ha tenido un impacto limitado en la diversificación y profundización de la estructura productiva nacional. La maquila industrial 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, indica el autor. La propiedad y control extranjero de estas actividades productivas implica que únicamente los salarios de los obreros de la maquila y la minería dinamizan la demanda agregada nacional de bienes de consumo y servicios. Igualmente, el Estado no puede incrementar los ingresos fiscales por la vía de impuestos y aranceles debido al régimen excepcional que tiene la maquila industrial.

En cambio, puntualiza Grigsby, las actividades exportadoras tradicionales del sector primario tienen eslabonamientos hacia atrás y adelante con la economía nacional, 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. Si embargo, el potencial de desarrollo de este sector ampliado está actualmente limitado por su baja productividad. El Estado podría hacer innovaciones institucionales que propicien el desarrollo asociativo y de cooperativas para mejorar significativamente el acceso de estos sectores sociales productivos al crédito, la tecnología y los mercados. Asimismo, se requiere 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.

## E. El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros, por José Manuel Salazar-Xirinachs

Salazar-Xirinachs presenta dos argumentos centrales en su análisis del desarrollo económico en Costa Rica. La historia económica del período 1950-2018 fue de éxito económico y social, y resultado de un sistema político, democrático y de derechos humanos ejemplar, así como de un Estado de bienestar de estilo europeo. El segundo es que el Estado participó de manera importante en la transformación productiva y en la protección social a lo largo de las siete décadas.

Respecto a las políticas y el patrón de desarrollo del período de sustitución de importaciones, el autor analiza sustantivas transformaciones estructurales e institucionales en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Así, caracteriza la primera década como de un acelerado cambio institucional que organizó el Estado promotor del desarrollo socioeconómico; la segunda como de profundización del modelo, durante la cual la industrialización ganó impulso tras la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano y el progreso social ganó nuevo impulso por medio de la reforma agraria, y la década de 1970 como de aumento en la presencia de un Estado empresarial, que compensaba la menor propensión privada a invertir, así como de ampliación del estado de bienestar social. También examina los ritmos de ampliación en el PIB, la inversión y la productividad laboral en los años 1961-1962 y 1973-1979, así como los principales determinantes y características del patrón de desarrollo económico y social.

**Cuadro 6**  
**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 <sup>a</sup>
Estrategia de desarrollo	Industrialización por sustitución de importaciones (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).

<sup>a</sup> Corresponde al promedio de los años 2010-2018.

Posteriormente, el autor aborda los efectos del período de crisis económica durante 1980-1982 y la controversia sobre las causas de la crisis, ordenadas en torno a cuatro ideas: i) agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, ii) tamaño del Estado, iii) evolución del contexto internacional desde los años setenta, y iv) errores de política económica frente a los *shocks* externos. Analiza también el ajuste macroeconómico y las transformaciones ocurridas a partir del final de la crisis, así como la ayuda de los Estados Unidos para superarla por razones geopolíticas, y hasta el final de la década de los años noventa. Salazar-Xirinachs examina la reorientación de la estrategia hacia la exportación señalando que, pese a importantes cambios en la forma de intervención estatal, el patrón de reformas ha sido heterodoxo, por una vía costarricense de desarrollo socioeconómico.

En lo concerniente al patrón de crecimiento y transformación estructural del período 2000-2018, el autor argumenta que, en términos estratégicos, sobresalió la atracción selectiva y conducida por el Estado de inversión extranjera directa direccionada a la producción y a la exportación de bienes y servicios de densidad tecnológica relativamente elevada —valorizando la calidad de la fuerza laboral— y a su inserción en cadenas globales de valor. Indica que ello dio lugar a un retorno, a partir de 2008, de un buen ritmo de elevación en la productividad laboral (después de tres décadas de bajo crecimiento) en un contexto en el que, pese a un aumento en la desigualdad, se mantuvo fortalecida la tradición de la protección social, así como la opción adoptada en las décadas previas por la sostenibilidad ambiental.

En general, comenta Salazar-Xirinachs, la historia de Costa Rica desde mediados del siglo XX ha sido una historia de desarrollo exitoso en términos de transformación económica, elevación de estándares de vida y desarrollo humano. Sin embargo, agrega, 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. El autor sintetiza estos desafíos en ocho grandes bloques: i) superar el crecimiento mediocre, desigual y desbalanceado de la economía y la productividad; ii) reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad; iii) detener el deterioro y mejorar la calidad de la educación; iv) reducir el desempleo y la informalidad; v) superar el deterioro y los rezagos en la infraestructura; vi) eliminar la fragilidad fiscal del Estado desarrollista y de bienestar; vii) detener el deterioro de las instituciones públicas, mejorar la efectividad del Estado y recuperar la confianza ciudadana, y viii) mejorar la gobernabilidad.

Estos aspectos constituyen trampas que amenazan el pacto y la paz sociales típicos del estilo de desarrollo costarricense en sus mejores tiempos y, de acuerdo con el autor, el país debe abordarlos de manera urgente. Estas circunstancias excepcionales, resalta el autor, 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.

## **F. Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá en los años 1950-2017, por Guillermo Castro y Julio Rosado**

A través del concepto de economía política de transitismo entendido como como modalidad de desarrollo que concentra la actividad de tránsito en una sola ruta bajo control estatal y la renta generada por esa actividad en los sectores sociales que controlan el Estado, y subordina el conjunto del territorio a esa actividad, los autores delinean el desarrollo económico de Panamá. En este sentido, caracterizan al patrón panameño como una forma particular de crecimiento orientado hacia el exterior (*export-led*), debido a su enorme dependencia al volumen de tránsito del comercio internacional por el Canal.

Por ello, en una sección del capítulo analizan el transitismo panameño y argumentan que desde sus raíces históricas el tránsito interoceánico se ha establecido como factor básico condicionante de la estructura socioeconómica panameña. Particularmente, los autores analizan los efectos del Canal a partir de 1950, la actividad canalera, 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 también 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 que dividen la historia económica de Panamá iniciando en la década de los cincuenta.

En el primer período se aborda la dinámica y diferenciada evolución de la economía entre 1950-1982. Castro y Rosado argumentan que el patrón transitista panameño motivó que, dada la centralidad de la actividad canalera, la acelerada ampliación en el PIB, la inversión y la productividad laboral han estado apoyadas en el sector de servicios, y que la agricultura y la industria de transformación tuvieron por un amplio margen la más baja participación en el PIB de toda Centroamérica. En el cuadro 7 se muestra un desarrollismo menos asertivo que en los demás países, más bien volcado a inversiones estatales en la infraestructura y apenas minoritariamente a la agricultura y a la industrialización.

**Cuadro 7**  
**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 <sup>a</sup>	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 <sup>b</sup>	6,4 <sup>b</sup>	3,6 <sup>b</sup>	25,4 <sup>b</sup>
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).

<sup>a</sup> Precios de mercado (millones de balboas, a precios constantes de 1960, 1970, 1982, 1996 y 2007).

<sup>b</sup> Comprende el intervalo de años 1971–1982.

En la sección de “Recesión y crisis durante la primera fase del proceso de transición del control del Canal por el Estado panameño” los autores indagan sobre el período de crecimiento bajo o negativo acontecido entre 1983–1989, cuyo inicio es atribuido a la operación de un nuevo oleoducto para transportar el petróleo desde Alaska hacia el Atlántico. Los autores establecen

que la crisis se extendió por siete años por razones económicas, entre las que destaca la pérdida de competitividad del Canal debido al aumento en el tamaño medio de los buques interoceánicos, que requerían importantes inversiones en modernización, y por razones de marcada crisis política, que culminó con la invasión de Panamá por los Estados Unidos.

Durante el tercer período los autores observan que, pese a fluctuaciones, se retoma un crecimiento rápido a partir de 1990. Arguyen que este período fue de intensas inversiones en la modernización del Canal y en la infraestructura económica, así como de importantes transformaciones en la estructura productiva y exportadora con una caída radical en la producción agrícola y manufacturera, la expansión acelerada en las actividades de construcción y el surgimiento de cierto grado de desconcentración espacial de la actividad económica.

Los rasgos y condiciones fundamentales del transitismo en Panamá y que han operado durante todo el período general que ocupa el capítulo han pasado por transformaciones que permiten plantear, de acuerdo con los autores, la viabilidad del funcionamiento de este tipo de modalidad de desarrollo y de los factores que las han generado y en los que se sustenta. A partir de esta premisa los autores generan tres escenarios, a manera de conclusión:

- 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, y
- 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.

Lo anterior, abundan los autores, incide de manera directa en el proceso de transición que vive Panamá, en la medida en que el agravamiento de las contradicciones no resueltas de la vieja modalidad de desarrollo transitista es afectado por contradicciones de un nuevo tipo en el desarrollo nacional. Por esta razón, es necesario hacer 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 e 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.

De acuerdo con los autores, esto plantea dos problemas estrechamente relacionados entre sí. Uno consiste en generar una organización territorial del Estado que permita a las regiones del país 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 una ampliación de la capacidad del país para contribuir a la circulación del capital entre las economías de ambos océanos y las de América del Norte y del Sur.

En este marco, 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. En la práctica, continúan los autores, en Panamá se observa 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.

## **G. La integración centroamericana: apuntes sobre su historia y sobre sus retos actuales, por Héctor Dada Hirezi**

La sección inicial brinda una narrativa histórica y conceptual de algunos de los episodios relevantes que concluyeron con la creación del mercado común centroamericano, para dar paso al relato no solo histórico, sino también conceptual de la transición de los tratados bilaterales a la firma del Tratado Multilateral (durante la década de 1950) y del Tratado General (1960). Además de analizar los objetivos y alcances del tratado, el autor pondera la participación de la CEPAL en estas iniciativas.

Posteriormente, el autor aborda los primeros años de vigencia del Tratado, así como la acelerada expansión inicial del comercio intrarregional y su vínculo con el proceso de industrialización. Argumenta que el Tratado fue parte importante de la institucionalidad desarrollista que se formaba en apoyo a ese proceso y del avance en el proceso de industrialización. Se ocupa también del problema de las asimetrías entre los países en términos de los beneficios de la integración comercial regional y estudia el impacto sobre el comercio intrarregional del conflicto Salvador-Honduras (a fines de los sesenta) como parte del análisis de las causas, durante los años setenta, de la desaceleración del fuerte ritmo de expansión en el intercambio comercial intrarregional que se había verificado en la década inaugural del tratado. Asocia esa 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.

Entrados en los años ochenta, el autor examina la crisis de desarticulación de la integración regional a partir de la eclosión de los conflictos armados en la región y del ambiente económico desfavorable durante la mayor parte de ese período, conocido como la década perdida, para dar paso a la integración regional bajo la perspectiva analítica de que su recuperación, a partir de 1990, no representó un gran impulso al crecimiento económico en la región. Dada Hirezi apunta que el tema de la integración fue parte de las negociaciones de paz a inicios de los noventa, como parte 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 —retomando, para ello, el concepto de regionalismo abierto propuesto por la CEPAL—, lo que significó una forma de conciliar el apego a la apertura comercial multilateral con el mundo y el fortalecimiento de los vínculos comerciales intrarregionales.

En esa misma línea, el autor comenta las dificultades para traducir el comercio entre los países de la región en motores del crecimiento de las economías, señalando el rol secundario frente a la apertura comercial generalizada, así como a los varios tratados bilaterales firmados entre los países de la región, los Estados Unidos y Europa, en los que predominan la falta de unidad negociadora entre los países centroamericanos, y brinda una serie de consideraciones sobre las perspectivas y las dificultades relativas a un nuevo período de fortalecimiento de comercio centroamericano intrarregional.

## **H. Un balance aproximado de las semejanzas y diferencias en la evolución económica de los seis países de Centroamérica, por Alberto José Fuentes, Hugo E. Beteta, Ricardo Bielschowsky, María C. Castro y Pablo E. Yanes**

A manera de colofón, en este capítulo se recuperan las experiencias históricas político-económicas de los seis países perfiladas en este libro. Los autores optan por una vía intermedia entre la tradición comparativa de los estudios de economía política centroamericana con fuerte énfasis en las similitudes de los países de la región y las particularidades de cada país reflejadas en los casos de estudio de este libro, y realizan un balance de la evolución económica de los seis países en cuestión considerando sus semejanzas y diferencias. Para ello, utilizan los siguientes criterios: i) los ritmos de crecimiento; ii) las fases de crecimiento entre 1950 y 2017 y la duración de la crisis de los años ochenta; 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.

Con respecto al primer criterio, considerando la expansión del PIB los autores identifican dos países dinámicos (Panamá y Costa Rica), dos de expansión limitada (Guatemala y Honduras) y dos con tasas de crecimiento modestas (Nicaragua y El Salvador); la agrupación en términos de tasas de crecimiento en la productividad laboral es similar. Empero, las dinámicas inversionistas no resultan en un ordenamiento semejante a las dos anteriores lo que, apuntan los autores, significa que el esfuerzo de formación de capital por unidad de producto adicional se ha diferenciado entre estos países.

El segundo criterio, señalan los autores, muestra trayectorias con semejanzas importantes entre los seis países. Durante los períodos de estudio estos países enfrentaron condiciones externas que implicaron, en lo general, modelos económicos similares. Entre los años cincuenta y setenta predominó en la región una orientación desarrollista. La década de los ochenta estuvo marcada por una contracción económica que, con duraciones distintas, fueron sincrónicas entre los países de la región. En el tercer período (1990–2017) 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 estos países se subordinó a la globalización financiera y a la regionalización comercial fuertemente asociada a las relaciones con los Estados Unidos, con la excepción parcial de Costa Rica.

La periodización utilizada en este capítulo permite identificar un factor explicativo de las diferencias entre los seis países en las tasas de crecimiento acumuladas de 1950 a 2017, a decir de los autores. Una observación simple de la duración y profundidad en cada país del ciclo recesivo de los años ochenta permite identificar tres grupos de países: i) países menos castigados por la crisis (Costa Rica y Honduras); ii) países con el peor desempeño en el período específico (Nicaragua y El Salvador); y iii) países con duraciones de crisis no suficientemente largas para cambiar las señales de dinamismo propias (Panamá y Guatemala).

Con el tercer criterio (grados de avance en la diversificación de la estructura productiva), los autores identifican economías dinámicas (Costa Rica y Panamá) y economías con dinamismo moderado/bajo (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Respecto al cuarto criterio los autores apuntan que, considerando el ingreso por habitante de los Estados Unidos, solo Panamá y Costa Rica convergen hacia el ingreso per cápita de ese país. Honduras, El Salvador y, en especial, Nicaragua son los más rezagados en ese sentido. Mencionan también que hay 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 casos presentados en este libro.

En general, considerando los cuatro criterios mencionados, los autores definen dos conjuntos de países: Panamá y Costa Rica (experiencias singulares y distintas al resto) y Guatemala, Honduras y El Salvador y Nicaragua (experiencias semejantes). En el primer conjunto, abundan, están las economías que han sido las más dinámicas y han alcanzado los grados de desarrollo socioeconómico más avanzados en la región. Las bases de ese dinamismo son distintas. Costa Rica diversificó y aumentó la sofisticación de su economía mientras que Panamá 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. Un dato no menor, agregan los autores, es que, a diferencia de los otros cuatro países, Costa Rica y Panamá fueron menos afectados por los conflictos armados que se vivieron en la región.

Por otra parte, los autores comentan que Guatemala, Honduras y El Salvador tuvieron un desempeño económico paralelo durante el período de estudio (1950–2017) basado en un patrón de transformación estructural similar que favoreció una diversificación horizontal hacia nuevas actividades económicas que, si bien alentó una progresiva estabilidad económica, también limitó el proceso de escalamiento y desarrollo de producción de mayor sofisticación. En Nicaragua, debido a la prolongación de la crisis y el estancamiento, se registró un proceso de diversificación distinto.

A manera de reflexión sobre los factores que explican los distintos patrones de desarrollo registrados en la región, los autores formulan que, en el caso de Guatemala Honduras y El Salvador, el alto nivel de concentración del poder político y de la propiedad del empresariado nacional durante el primer período histórico (1950-1980) pudo contribuir al menor dinamismo económico con relación a Costa Rica. El caso de Nicaragua es un tanto distinto en cuanto a que en su estructura de poder predominó la concentración del poder en la familia Somoza para luego tener un período (finales de los años setenta y ochenta) en que la revolución sandinista intentó alterar el orden económico para regresar, en los últimos años, a una concentración del poder que acoge el nuevo orden neoliberal. Otra diferencia entre los tres primeros países con Nicaragua, agregan los autores, radica en la configuración política mediante la cual se respondió a las tensiones sociopolíticas y económicas surgidas de los *shocks* exógenos de los años setenta y ochenta.

Para entender los retrocesos que la región centroamericana, en general, ha registrado en su desarrollo económico y social los autores apelan a la dominancia persistente de élites económicas y la debilidad de las instituciones públicas. Sostienen que la capacidad de los gobiernos para 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. En este sentido, los autores sitúan a Centroamérica en una encrucijada donde se disputa el estilo de desarrollo que prevalecerá en cada país y en la región donde uno de los escenarios menos favorables sería mantener una lógica inercial donde los modelos de desarrollo actuales se mantengan intactos o con adaptaciones menores solamente. En este contexto, continúan, Centroamérica requiere definir sus prioridades de desarrollo y construir los pactos sociales y políticos que le den viabilidad.

Las características que podrían definir un nuevo estilo de desarrollo parten, de acuerdo con los autores, del fortalecimiento de la integración y del actuar en la esfera global como región y desde la región; hacer una prioridad, en toda la estructura económica, del cambio estructural progresivo, la elevación de la productividad y el valor agregado, y el incremento del contenido tecnológico; 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; 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; fortalecer la democracia; diversificar las relaciones económicas internacionales; desarrollar la integración comercial y productiva con países cercanos en América Latina; contar con una política regional de mitigación y adaptación al cambio climático y con mecanismos de solidaridad regional frente a los desastres.

## Bibliografía

- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Euraque, D. (2018), "Honduras", *The Oxford Handbook of Central America History*, R. H. Holden, Oxford University Press.
- Schneider, B. R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge, Cambridge University 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 aportar a 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.