

HORACIO LABASTIDA

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA Y LA POLÍTICA SOCIAL

EL PROCESO de la integración económica centroamericana tiene un objetivo común reconocido por los cinco gobiernos de la zona: la integración de las economías nacionales de los distintos países dentro de un conjunto regional que combine los sectores económicos desde un punto de vista local y global a través de mecanismos que permitan una gradual orientación de las instituciones económicas nacionales hacia el mercado que ofrece la comunidad; el denominador que reuniría el interés de los países se fincaría sobre todo en los efectos prácticos de un crecimiento permanente e intenso derivado del desarrollo coordinado en el marco de la unión centroamericana.

La política económica diseñada para llevar adelante las metas de la integración parecen resumirse, en lo esencial, al manejo de tres instrumentos fundamentales: a) El libre comercio, que es la fase mejor configurada desde el ángulo de la celebración de tratados y del establecimiento de sistemas operativos tanto en la promoción de la asistencia técnica, política y económica como en los aspectos de aranceles para el intercambio de productos y servicios; el Mercado Común, en este sentido, está dotado de una automaticidad que evitará la celebración de nuevos acuerdos y negociaciones de carácter general; b) La planeación del desarrollo nacional y regional para alcanzar, en forma progresiva, la fusión de las economías nacionales y, en consecuencia, la organización de un sistema económico de nivel regional, y c) La programación de la inversión pública, como parte fundamental de la planeación económica, para resolver las profundas disparidades que separan a los países en cuanto a las existencias de capital básico, y que frenan el juego de la inversión dentro del Mercado Común para acudir a los lugares y zonas que, para el conjunto, resulten más convenientes y adecuadas.

Es fácil advertir que los tres instrumentos descritos corresponden, en la realidad, sólo a diferentes aspectos del mismo proceso de la integración. El libre comercio es un punto de partida que exige, para la organización de un verdadero mercado regional, la orientación planeada de la inversión pública —y la inducción de la privada a finalidades comunes—, para equiparar, dentro de lo posible, las condicio-

nes de la infraestructura, y la programación de un desarrollo coordinado que lleve, según las etapas definidas con anterioridad, al establecimiento de un sistema económico centroamericano.

La brevísima descripción de los cambios económicos implicados en la integración económica centroamericana, lleva a la necesidad de analizar las transformaciones sociales planteadas por esos cambios que afectarán al total de la estructura social. Convendría desde luego definir, con la mayor amplitud y a manera de hipótesis de trabajo, lo que se entiende por estructura social, a fin de esclarecer las relaciones mutuas que existen entre los aspectos económicos y sociales del cambio. En términos generales se acepta que la estructura social está constituida por "las relaciones de los hombres entre sí y con las cosas que los rodean; relaciones interdependientes y generadas históricamente en la actividad de producir y reproducir las condiciones esenciales para la sobrevivencia del grupo". La idea propuesta permitiría distinguir, al menos, tres niveles en la estructura social: la producción y distribución de los bienes y servicios; la estratificación social, o sean las diferentes posiciones y papeles que ocupan y representan, dentro de la comunidad, sus miembros y los grupos que integran; y un conjunto de instituciones y valores sociales que expresan, de manera organizada, las formas de las relaciones sociales, la manera de satisfacer las necesidades humanas y los valores y normas que guían la conducta de la comunidad.

En un esfuerzo por precisar las características de estos aspectos de la estructura social se ha afirmado que en la forma de la producción de bienes y servicios se reflejan las relaciones entre los hombres y la naturaleza que los circunda; en la estratificación social, las relaciones de los hombres entre sí; y en las instituciones, valores y normas, la sedimentación histórica del funcionamiento de la sociedad.

Los diferentes niveles de la estructura social son, en la realidad, expresiones de un proceso social, y por esto sus correlaciones son mutuas y complejas; el cambio de cualquiera de ellos afecta al total de la estructura, y además cada uno, al comprender relaciones humanas de adaptación e innovación de la comunidad, implican un proceso dinámico de cambio; su investigación consistiría, en última instancia, en analizar y entender, como punto de partida, el mecanismo global de las relaciones recíprocas que concretamente se establecen entre las distintas partes de la estructura social.

Hay otro hecho en el que parece existir unanimidad en las opiniones. Es cierto que las estructuras sociales se transforman constantemente y en la medida en que se desarrollan las relaciones entre los miembros de la comunidad, pero tal circunstancia no supone que el cambio sea simétrico, corresponda al mismo ritmo o velocidad entre

sus factores integrantes, y esta ausencia de armonía crea puntos de ruptura y tensión durante los procesos del desenvolvimiento. Las partes de la estructura social aceleradas por un más activo desarrollo actúan como agentes de impulso para el resto del conjunto, y las que responden a una transformación más lenta operan como elementos frenadores y de contención de las mutaciones. Estas contradicciones, cuya forma histórica es muy variada, originan los problemas, las tensiones e inclusive las crisis sociales.

El concepto del problema social, en su sentido general, es muy claro: supone la contradicción entre distintos factores de la estructura social que, para su solución, deben ajustarse y acomodarse en términos de un restablecimiento, dentro del proceso de desarrollo, del equilibrio roto por la desarmonía de alguno de ellos. Cuando las soluciones resultan ineficaces, se desconocen o no se desean aplicar, el espontáneo desenvolvimiento de las antinomias genera las situaciones tensionales y la crisis. Las tensiones son la consecuencia de la intensificación de la asimetría estructural; la crisis, por otra parte, se ha definido como aquella situación en la que una estructura social, en su normal desenvolvimiento, da nacimiento a cierto tipo de problemas que ella misma no puede resolver sin transformarse.

Establecida la correlación que existe entre las distintas partes de la estructura social, es fácil ahora localizar los problemas de la integración económica en el caso de América Central. El Mercado Común Centroamericano, cuyas características y propósitos se describieron con anterioridad, es un instrumento de desarrollo económico regional provocado por la decisión de los gobiernos y estimulado, en todo lo posible, por los organismos nacionales e internacionales que participan en el estudio y planeación del cambio. Desde un punto de vista social, el desarrollo económico de Centroamérica implica tres temas que podrían expresarse así: a) las condiciones sociales de la integración económica centroamericana; b) sus implicaciones sociales, y c) el análisis del proceso social como un fenómeno que ocurre dentro de la historia de la región.

En las condiciones sociales de la integración se incluiría el estudio de las características previas al desarrollo, cuyo conocimiento constituiría la base preliminar en que se apoyarían los planes del desarrollo económico y social.

Las implicaciones de la integración económica comprenderían dos tipos de problema: 1. Los relacionados con los requisitos indispensables por la integración, que forman entre los factores que contribuyen a la viabilidad del proceso, y 2. Los efectos de la integración económica en la estratificación, las instituciones, los valores y las normas, es decir, sobre el conjunto de la estructura social.

Por último, el análisis de la integración como un acontecimiento histórico supondría su evaluación como un hecho ligado al total de los sucesos del pasado y del presente que han afectado la conducta regional y nacional de las repúblicas centroamericanas.

Habría que agregar otro aspecto importante. Si la integración trata de ser un esfuerzo planeado para el desarrollo económico, tanto sus requerimientos básicos como las consecuencias que desate en el conjunto regional, exigen, al lado de la planeación económica, una programación que guíe el desarrollo social, a fin de evitar y solucionar oportunamente, hasta donde las previsiones lo permitieran, los efectos del desequilibrio estructural, y por tanto las tensiones y crisis de los sectores afectados por el desenvolvimiento material.

“El desarrollo nacional, se ha reconocido, o sea la transición de las formas tradicionales de organización social a las modernas, es un fenómeno global; supone una serie coherente de adaptaciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas, en que no cabe esperar que el todo prospere automáticamente al estimular una o más de sus partes”. Las Naciones Unidas, por su parte, han asegurado que el desarrollo equilibrado —económico y social— significa claramente el establecimiento de una relación adecuada entre los factores económicos y sociales, en la que se de la merecida atención a cada campo o sector de desarrollo dentro del todo.

Un estudio de los aspectos sociales de la integración económica centroamericana, orientado a fundar el modelo de una política social práctica y eficiente, se limitaría, por ahora, al estudio de los requerimientos del desarrollo y a sus implicaciones en el conjunto de la estructura social.

Es posible que el problema de los requerimientos de la integración económica regional sea más fácilmente planteado si se considera desde el ángulo de los obstáculos o resistencias al desarrollo. Ya se ha analizado con anterioridad el concepto del problema social, y ahora es claro que las dichas resistencias u obstáculos se generan en los elementos opuestos al progreso de un sector de la estructura social. Si este sector es el económico, como sucede en el caso de la integración centroamericana, los agentes frenadores brotarían del propio sistema de estratificación armonizado con la situación previa al nuevo proceso, y de las instituciones, valores y normas de control que pugnarían con las concepciones y circunstancias nacientes. El desenvolvimiento económico, de esta manera, pasaría necesariamente por una etapa de transición polarizada entre la sobrevivencia de las estructuras sociales tradicionales y la aparición y consolidación de las que responderían a la situación emergente, es decir, al cambio de las formas de la producción. La adopción gradual de una organización social moderna y

dinámica que apoye y acelere el desarrollo económico, y sustituya, sin graves tensiones ni crisis, las relaciones arcaicas, constituye precisamente la meta de una política social programada en coordinación con la planeación del crecimiento material.

Entre los requerimientos de la integración económica que la política social debería satisfacer cuentan los siguientes:

a) Resolver el aparente conflicto que existe entre el sentido nacional de cada país y sus propios intereses dentro del marco de la comunidad. Las corrientes separatistas o aislacionistas podrían inspirarse en la posibilidad de que la expansión regional determine cambios en la distribución del ingreso, del prestigio y del poder, enlazada con la vigencia de las estructuras arcaicas;

b) El desconocimiento general de los propósitos y alcances de la integración económica y la ausencia de una participación activa de todos los sectores de la población;

c) Las graves desigualdades que se advierten en la estratificación de los distintos países centroamericanos, que refleja un profundo desequilibrio en la ubicación de los grupos y una manera contradictoria de aprovechar los beneficios generados por las instituciones sociales;

d) La transformación gradual de las estructuras económicas y sociales tradicionales que persisten en la comunidad, expresadas en las instituciones, las normas y los valores creados con anterioridad y que traducen concepciones, costumbres, hábitos y comportamientos opuestos a la integración;

e) La creación o su ampliación si existen, de los mecanismos que permiten la representación, en el ejercicio del poder, de los grupos emergentes e integrados como productos del propio desenvolvimiento. Este aspecto político, extremadamente delicado, supone el enfrentamiento, en ocasiones crítico, de los sectores empresariales y financieros que orientan sus actividades de acuerdo con los principios del mercado común, y las castas tradicionales que resisten e intentan distorsionar esos principios. Por otra parte, si el desenvolvimiento libera fuerzas económicas y políticas contenidas potencialmente en el sistema arcaico, habría que admitir la necesidad de su organización, como sucede con los sindicatos obreros y las uniones campesinas, poniendo en práctica y haciendo efectivas las normas de la legislación laboral, e introduciendo las modalidades que faciliten la participación de esas fuerzas liberadas;

f) El fortalecimiento, estudio y planeación de las inversiones en recursos humanos para atender los renglones de la salud pública, la

educación organizada en los niveles primarios, medios y superiores, el adiestramiento para ajustar a los individuos y las familias a las cambiantes oportunidades de trabajo, y la solución de los problemas de urbanización y vivienda implicados en los procesos de desarrollo.

En resumen, los requerimientos sociales de la integración económica comprenderían una serie de condiciones que, la política social, transformaría en medidas generales orientadas a estimular acción de la población en el esfuerzo de acelerar el cambio de la estructura tradicional hacia nuevas formas de convivencia adecuadas al desarrollo del mercado común, por la aplicación de programas combinados con las distintas etapas y metas de la integración económica.

Los efectos o implicaciones sociales de la integración económica centroamericana suponen, para la política social, una serie de actividades concretas que se apoyarían en el análisis de los problemas sociales creados por el desarrollo del mercado común. Cada una de esas actividades, contenidas en programas bien definidos, reflejarían el propósito de reajustar los desequilibrios entre los patrones vigentes de la convivencia y la necesidad de su cambio, originada en el reacomodo de los nuevos sistemas de producción impuestos por el desarrollo.

Como resultaría prácticamente imposible explicar la totalidad de las implicaciones de la integración en la estructura social, se mostrarán, en primer lugar, las más generales, y después las relacionadas especialmente con los sectores sociales relevantes.

Entre los problemas generales cuentan el relacionado con las fuentes ideológicas de la política social, y de las reformas estructurales que demanda la expansión del desarrollo.

La configuración del mercado común en el periodo 1951-64 ha acentuado, entre los gobiernos signatarios del Tratado General, la conveniencia de analizar los aspectos sociales de la integración. Existen, al respecto, numerosos documentos y declaraciones sobre el tema; su estudio, tomándolo en conjunto, ofrecería el conocimiento de la variabilidad de las concepciones que inspiran la conducta oficial para enfrentar, en cada país, las cuestiones sociales, y también los denominadores comunes que equiparan, en el nivel ideológico, los problemas de carácter regional. Un estudio de tal naturaleza brindaría la oportunidad de evaluar el alcance de la política social en su nivel ideológico al compararla con las características y magnitud de las instituciones encargadas de ejecutar, en la realidad, los programas correspondientes y exhibir su adecuación o deficiencias con respecto a dichas concepciones.

Las reformas estructurales esenciales buscarían ampliar la demanda regional de los productos y servicios elaborados en los países, de acuerdo con las metas de la integración, por medio del incremento en la capacidad de compra de la población. En términos generales sería

recomendable introducir reformas en los mecanismos actuales de la distribución del ingreso acudiendo a las medidas recomendadas por los especialistas, revisar los sistemas vigentes de tenencia de la tierra para fundar, dentro de las circunstancias de cada república, un programa coherente y viable de reforma agraria. Las uniones campesinas, los sindicatos obreros, las ligas artesanales y de pequeños comerciantes y los centros patronales podrían desempeñar, en el aspecto de las reformas estructurales, un papel decisivo. Se ha estimado que el 35% de la población de América Central constituye el sector económicamente activo, y se conoce también, aunque sin mayor precisión, que la magnitud del desempleo y subempleo generan obstáculos graves a las perspectivas del desarrollo. La alta concentración de la tierra y del ingreso son elementos frenadores de los programas de integración que deberían considerarse cuidadosamente en la revisión de la política social.

La situación de los sectores sociales es mejor conocida. Existe cierto acuerdo en admitir que dichos sectores comprenden los siguientes campos: 1. Salud Pública; 2. Nutrición; 3. Vivienda; 4. Educación; 5. Migraciones; 6. Empleo y condiciones de trabajo; 7. Seguridad Social; 8. Ingreso Nacional y consumo personal; 9. Relaciones urbano-rurales, y 10. La inversión y el gasto para finalidades sociales.

Es preciso, al tratar de los sectores, distinguir con toda claridad sus aspectos nacionales y regionales, y determinar, cuando existan, las correlaciones entre unos y otros.

La política social desde un punto de vista nacional está íntimamente ligada a los requerimientos de la integración económica; sus programas cumplirían con el propósito general de elevar los niveles de vida de la población. Por el ángulo de las implicaciones de la integración habría que precisar las demandas que el proceso plantea a los sectores considerados en una perspectiva regional. Dentro de este enfoque cabría analizar el problema de la educación. Independientemente de las actividades nacionales en materia de enseñanza, la integración económica ha creado, como efecto de su desenvolvimiento, distintas necesidades de carácter educativo que se ejemplifican en las especialidades requeridas por el manejo de los instrumentos de la integración económica —jurídicos, políticos, económicos y financieros— y por el establecimiento de las actividades económicas que intentan organizarse en función de las necesidades del mercado común —empresas agrícolas, industrial de integración, comercios intercentroamericanos, etcétera. Estos cambios demandan la introducción de técnicas de escolarización de tipo adscriptivo, con las que las instituciones educativas, previos análisis del mercado regional de trabajo, promuevan a los grupos de técnicos y profesionales que deban satisfacer las necesidades de traba-

jo calificado idóneo al desempeño de funciones no previstas en el marco local. Todo esto supone la planeación de una educación regional y la transformación del sistema de formación individual otorgada por una escolaridad cuantitativa y cualitativamente genérica, común y ligada a las aspiraciones de prestigio y ascenso social de ciertos estratos de la comunidad, que es el tipo de educación predominante en los países centroamericanos, por un sistema de especializaciones y adscripciones previstos según los cambios de la escala ocupacional determinada por los procesos de la integración y el desarrollo económicos. Podría presentarse en sus términos extremos, la siguiente diferencia: mientras la educación nacional responde a una organización docente que implica un mínimo de especialización, en el orden regional tal organización sería específica y orientada por los requerimientos de la estructura económica y social emergente.

Los demás sectores sociales serían objeto de un análisis semejante al presentado. La vivienda, la salud, etcétera, se enfocarían en el nivel regional, para fundar una política social consecuente con la implicada en la integración económica.

El estudio de la política social dentro del Mercado Común Centroamericano podría plantearse a través de cuatro capítulos fundamentales: a) La política social tal y como ha sido declarada por las autoridades de cada una de las repúblicas de la región; b) La política social como actividad concreta realizada por las instituciones sociales que trabajan en la región; c) El alcance de una política social regional, contemplada desde el punto de vista de los cambios en la estructura social que está induciendo la integración económica, y d) El análisis demográfico de la población centroamericana, para determinar la magnitud real de las necesidades sociales como área de trabajo de una política social eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- NACIONES UNIDAS. *Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano*. E/CH. 12/672, 1963.
- COSTA PINTO, L. A. *Sociología y desenvolvimiento*. Río de Janeiro, Brasil, 1963.
- NACIONES UNIDAS. *Informe sobre la situación social en el mundo*. Nueva York, 1961.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José. *La opinión de un sociólogo*, en *Unesco. Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, 1. II*. Bélgica, 1963.
- GILBERT, K. H. et al. *La educación y el significado social del desarrollo: Un estudio preliminar*. ST/ECLA/ Conf. 10/1.12, 1961.
- MOSCARELLA, J. *La integración económica en Centroamérica*, en *Integración de América Latina*. México, 1964.
- FÜRSTENBERG, F. *Sociología económica*. Buenos Aires, 1963.
- MATURANA, Sergio, et al. *Algunos aspectos socioeconómicos de los productores y trabajadores agrícolas, basados en encuestas realizadas en zonas agrícolas seleccionadas de los países centroamericanos*. FAO/CATS/64/4.
- ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. *Report of the Meeting of experts on the Integration of Social Development Plans with over-all Development Planning*, Addis Abeba, 1964.