

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.752
20 de diciembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INTEGRACIÓN, CONVERGENCIA Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA
MACROECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA**



Este documento fue elaborado por el consultor Víctor Godínez. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. No ha sido sometido a revisión editorial.

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

Página

1.	La retoma de la integración	1
	a) El nuevo marco político e institucional	1
	b) Evolución del comercio regional	5
	c) Fuerzas y proceso no gubernamentales de la integración	8
2.	Convergencias y divergencias regionales.....	9
	a) Planteamiento del problema.....	9
	b) Evolución reciente del PIB por habitante	11
	c) Evolución comparada de las principales metas macroeconómicas.....	13
3.	La coordinación de la política macroeconómica	15
	a) Planteamiento general.....	15
	b) Armonización y coordinación de la política fiscal y tributaria.....	17
	c) Políticas monetarias y financieras.....	19
	Bibliografía	25

1. La retoma de la integración

a) El nuevo marco político e institucional

Después de un prolongado período de convulsiones sociales y económicas vinculadas tanto con la crisis de endeudamiento externo de los años ochenta como con los conflictos políticos y militares que padeció en esa misma década, América Central se encaminó en el curso del último decenio del siglo XX en un sendero de dinamismo y reconstrucción que se expresa firmemente en múltiples planos: en sus relaciones sociales y productivas, en su orden político e institucional, en su proceso de integración regional y en sus relaciones internacionales.

En su conjunto, este cambio de situación tuvo un impacto muy positivo en la vida política, económica y social de la región y de cada país considerado individualmente. En lo político, se sentaron las bases fundamentales para la normalización del orden jurídico e institucional, lo mismo que para la construcción de consensos y acuerdos durables entre los diversos actores y agentes de la sociedad. En lo económico se detuvo el deterioro acumulativo de la producción, la ampliación incesante de los desequilibrios macroeconómicos y la recurrencia casi sistemática de fenómenos de inestabilidad. En el ámbito de la política social se frenó el continuo empobrecimiento que en algunos casos sufrieron las agendas gubernamentales, aunque los rezagos acumulados y la carencia de recursos son factores que todavía impiden eliminar las inercias de deterioro del bienestar, sobre todo entre los segmentos más empobrecidos de la sociedad.

Ciertó; en los tres campos persisten tensiones y múltiples problemas no resueltos y con interrelaciones muy complejas. Pero es indudable que en el curso de los años noventa el horizonte de los países centroamericanos dejó de estar marcado por el enfrentamiento, la guerra civil y la multiplicación de dinámicas acumulativas de desequilibrio macroeconómico y financiero. Consolidar la situación presente y sobre todo abrir perspectivas tangibles de desarrollo y bienestar para toda la población son la gran tarea que ahora tienen frente sí los agentes políticos y sociales de la región.

Aunque cada situación nacional guarda obviamente sus particularidades y responde a sus propias características histórico-sociales, hay una serie de rasgos comunes cuya identificación y análisis permiten caracterizar en términos generales la situación actual de la región. En el terreno particular de la economía todos los gobiernos parecen coincidir con la necesidad de promover reformas estructurales. El objetivo esencial es el mismo y consiste en suscitar un cambio profundo de las tendencias y comportamientos del sistema económico y productivo, de manera que pueda asentarse sobre nuevas bases el proceso de desarrollo. Al menos teóricamente, el "nuevo desarrollo" deberá ser, a la vez, más estable y sostenible y con posibilidades reales de generar un nuevo equilibrio social, entendiendo por esto último una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso.

Uno de los componentes más notables del nuevo ambiente político que priva en Centroamérica es la decisión de los gobiernos de volver a impulsar el proyecto regional de

integración. Los esfuerzos de negociación y las consultas de alto nivel que fue necesario desplegar desde la concreción de "Esquipulas II" dieron lugar al desarrollo de una dinámica política explícitamente favorable a la reactivación de ese proyecto. En la práctica, este hecho propició la apertura de un ciclo de renovación y la vez de ampliación de las metas y objetivos formales de la integración.

A diferencia de las fases anteriores, la integración aparece ahora como un proceso en cuya agenda se incluyen, además de los temas comerciales, otros directamente relacionados con los órdenes político, jurídico, social, territorial y medioambiental. Sus objetivos formales son más ambiciosos que en el pasado y en torno a ellos se han establecido compromisos gubernamentales que anudan una serie de acciones de reforma y construcción institucional en la región, al tiempo que también convocan, de manera explícita e implícita, la participación de un mayor número de agentes y actores sociales. (Véase el recuadro 1.) Todo ello constituye una evidencia tangible de la renovada voluntad de las cúpulas políticas de América Central en pro de la integración.

Una característica de esta nueva fase de la integración centroamericana es el intento de hacerla compatible con la apertura económica y comercial que todos los países de la región emprendieron en el curso de los últimos diez años.¹ Si en sus primeras etapas la integración fue concebida como un instrumento para ampliar y proteger el conjunto del mercado regional,² ahora aparece explícitamente como una herramienta para mejorar la inserción y la capacidad competitiva de las naciones centroamericanas en la economía internacional.³ En la base de este nuevo enfoque de la integración está el objetivo general de modernizar la estructura productiva regional y de desarrollar un sistema de precios libre de distorsiones que facilite una asignación más eficiente de los recursos. La protección del mercado centroamericano frente a la competencia externa, que figuraba en el centro del antiguo modelo de integración, cedió el lugar al objetivo de fomentar una integración competitiva de la región y sus países en los flujos mundiales de comercio e inversión.

Al incluir la inserción internacional como uno de las dimensiones del proceso regional de integración, la escala original de éste se amplía al desplazarse del mercado centroamericano a los mercados mundiales. Este giro plantea un cambio cualitativo en el sentido que ahora la región y cada uno de los cinco países han definido, en la práctica, una forma de inserción internacional en la que deberán competir con economías más grandes y en sectores, actividades y productos "no tradicionales", tanto en mercados externos sujetos a fuertes presiones de competencia como en los propios mercados locales. Por la naturaleza de los desafíos que supone todo lo anterior, el nuevo ciclo del proyecto regional impone a los agentes económicos centroamericanos un variado conjunto de necesidades de cooperación, coordinación y armonización. Tales necesidades se plantean por igual a los agentes públicos como a los privados y se manifiestan en un espectro amplio de actividades, y particularmente en aquellas que influyen en la configuración del clima nacional y regional de competitividad.

¹ Incluyendo, desde luego, la incorporación de todas las naciones centroamericanas al nuevo régimen multilateral de comercio que resultó de la Ronda Uruguay del GATT y dio nacimiento a la OMC.

² E. Lizano (199).

³ SIECA (1995).

Recuadro 1

**LA NUEVA AGENDA DEL PROYECTO REGIONAL DE INTEGRACIÓN:
ALGUNOS ANTECEDENTES**

El *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* (Esquipulas II), firmado el 7 de agosto de 1997, es un punto de partida. En él se establece un compromiso político para crear las condiciones sociales necesarias a la reconciliación y la democratización a fin de “acelerar el desarrollo (y) alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria”.

El *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA*, firmado el 13 de diciembre de 1991, transforma la Organización de Estados Centroamericanos en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), e incorpora a Panamá. Se proclama el compromiso de construir una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

El *Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960*, firmado el 29 de octubre de 1993, es un compromiso formal de los países con a la definición de una nueva agenda económica común. Su objetivo es la creación “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva” de una Unión Económica Centroamericana.

La *Alianza para el Desarrollo Sostenible* (ALIDES), firmada el 12 de octubre de 1994, cubre una amplia gama temática en torno a la que anuda compromisos regionales e identifica algunas líneas de acción: del respeto a la vida y la biodiversidad, al del desarrollo humano, la pluralidad cultural y la diversidad étnica, pasando por la promoción de la paz y la democracia y de mayores grados de integración económica en la región y entre ésta y el resto del mundo.

El *Tratado de Integración Social*, firmado el 30 de mayo de 1995, concebido como un complemento necesario de los esfuerzos de integración en los campos económico, político, cultural y ambiental. Identifica como instrumento operativo “la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales”.

El *Tratado de Seguridad Democrática*, firmado el 15 de diciembre de 1995, tiene como objetivo institucionalizar un Modelo Centroamericano de Seguridad Regional que asegure la plena vigencia del estado de derecho, la seguridad de las personas y de sus bienes.

Fuente: CEPAL y BID, 1998.

Un decenio después de haberse reactivado sobre este nuevo conjunto de premisas y objetivos, el proceso de integración regional puede ciertamente acreditar algunos avances significativos. Tal es el caso, por ejemplo, de los progresos observados en cuanto a la definición y aplicación de reglas de intercambio comercial y la instauración y administración del régimen arancelario común. No obstante, todavía parece largo el camino que habrá de recorrerse para fortalecer y consolidar el nuevo proyecto regional.

En una medida importante, el esfuerzo político e institucional de las primeras fases de esta nueva ronda de integración se concentró en el terreno de las negociaciones comerciales extrarregionales. No obstante, en tanto que región, Centroamérica sigue careciendo de una estrategia que organice e instrumente su proyecto de inserción competitiva en la economía

internacional, y ello explica parcialmente el peso que siguieron teniendo los enfoques unilaterales en la concreción de algunos acuerdos de liberalización comercial.⁴ En el terreno de las relaciones económicas internacionales, el escaso desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y concertación entre los distintos países es un factor que debilita su capacidad negociadora individual y colectiva en una serie de temas comerciales y financieros de alta importancia para el conjunto de la región.

Las nuevas instituciones regionales todavía son débiles. Sus atribuciones son restringidas, casi todas tienen un carácter meramente deliberativo y en la mayoría de los casos carecen de capacidades de decisión para ejecutar plenamente sus propios mandatos y los numerosos acuerdos de alcance regional que se han generado en las reuniones presidenciales en la década de los años noventa.⁵ A la débil capacidad de ejecución de las instituciones regionales se añade la ausencia de disciplina de las agencias nacionales que en cada país tienen el encargo de tutelar, poner en práctica y dar seguimiento a los acuerdos regionales. Por último, ambas circunstancias ocurren en el marco de una agenda de trabajo regional que, tal como se desprende de las reuniones presidenciales y los compromisos que en ellas se anudan, tiende a cierta dispersión y heterogeneidad temática, al tiempo que con frecuencia carece de mecanismos formales de instrumentación.⁶ Con todo, cabe reiterar que el nuevo orden institucional centroamericano recreó un espacio de negociación e interacción política que ha sido fundamental para desencadenar la actual fase del proceso de integración regional.

Uno de los problemas de fondo que enfrenta la operación del andamiaje institucional centroamericano es la ausencia, fuera de la esfera del poder ejecutivo de cada país, de una respuesta clara y explícita, que sea compartida en su esencia por los sectores económicos y sociales de los países centroamericanos, a dos cuestiones clave: para qué integrarse y cómo utilizar la integración a favor del desarrollo económico y social de la región. La resolución de este problema depende menos de una determinada "ingeniería institucional" que de una efectiva incorporación de las fuerzas sociales y económicas a la dinámica general del proyecto político de integración. Al finalizar el siglo XX, y en medio de los claroscuros socioeconómicos producidos en el marco de la pacificación regional, la respuesta a ambas cuestiones parece seguir pendiente para amplios segmentos de la economía y la sociedad de los países centroamericanos. Un indicio de este problema es que la gran generación de iniciativas en pro de la integración mostrada por los poderes ejecutivos de la región en los años noventa sigue teniendo una influencia limitada sobre los otros poderes del Estado y la propia opinión pública de cada una de las naciones. La sociedad centroamericana —es decir, la población propiamente dicha— carece de información suficiente, veraz y actualizada sobre la integración regional. Fuera de las elites políticas y económicas y de las instancias directivas de algunas organizaciones no gubernamentales

⁴ Entre otras evidencias pueden citarse las negociaciones comerciales con México, en las que no fue posible compaginar una estrategia regional unificada.

⁵ Existen unos 2500 acuerdos de todo tipo (resoluciones, mandatos, decisiones presidenciales, declaraciones de intención) de las cuales "se ha ejecutado un porcentaje mínimo", según se afirma en Estado de la Región (1999).

⁶ En trece reuniones presidenciales celebradas en la década de los años noventa (de la VIII a la XIX), los mandatarios convinieron 707 acuerdos; uno de cada siete acuerdos (14% del total) no especificaba responsabilidades de ejecución. Estado de la Región (1999).

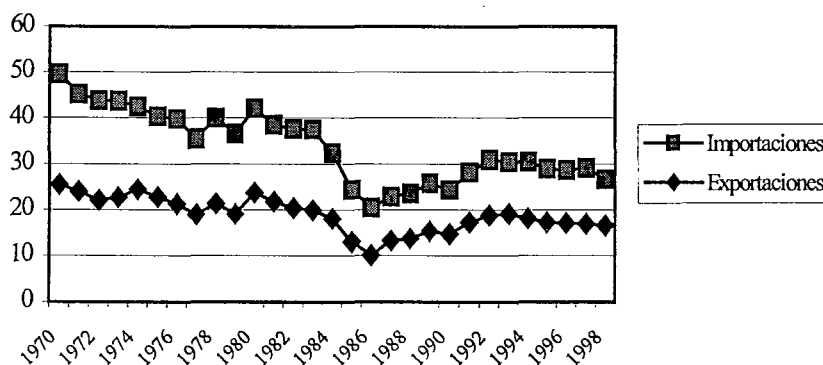
(gremiales, sindicales, académicas, técnicas) la idea, el proyecto, las finalidades, las instituciones y los problemas de la integración son prácticamente ignorados.

b) Evolución del comercio regional

Es sabido que el proyecto de integración económica y comercial de América Central fue hasta fines de los años setenta el más exitoso no solamente del continente americano, sino del llamado mundo en desarrollo.⁷ También se sabe que los conflictos político militares y la crisis económica y social de los años ochenta interrumpieron primero y revirtieron después los progresos logrados en Centroamérica en materia de integración comercial.

Un examen general del comportamiento de largo plazo de los flujos comerciales intracentroamericanos muestra las grandes fases de evolución de este proceso (véase el siguiente gráfico). Después de alcanzar en 1970 sus niveles máximos de participación dentro del comercio internacional de bienes de la región, la importancia relativa de estos flujos decayó de manera progresiva en los siguientes veinte años. En la década de los años setenta tal proceso fue lento y hasta errático; en la de los ochenta fue más rápido y sistemático. Este retroceso general tocó fondo hacia 1987-1988, dando lugar a una recuperación que fue muy dinámica hasta 1994, año a partir del cual los flujos comerciales intracentroamericanos tienden a estabilizarse en relación con el comercio internacional total de la región.

RELACIÓN ENTRE EL VALOR DEL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO Y EL VALOR DEL COMERCIO TOTAL DE BIENES



Fuente: CEPAL.

Si bien es cierto que en los años noventa el comercio intracentroamericano detuvo su tendencia descendente, todavía está lejos de recuperar los niveles relativos alcanzados un cuarto de siglo atrás. El coeficiente de exportación intrazona a exportaciones totales muestra una clara

⁷ Son abundantes la investigación y la evidencia empírica que lo demuestran. Uno de los trabajos clásicos es el de W. T. Wilford (1970).

recuperación con respecto a la segunda mitad de los años ochenta, pero su promedio sigue diez puntos porcentuales por debajo del observado al inicio de los años setenta. Una tendencia similar se presenta en el caso de los flujos de importación, cuyo peso relativo incluso siguió disminuyendo después de 1995. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

COEFICIENTES DE COMERCIO INTRACENTROAMERICANO A
COMERCIO TOTAL DE BIENES

(Promedio anual)

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1998
Exportaciones	28.8	20.7	20.8	13.2	17.6	17.0
Importaciones	21.2	17.7	24.4	21.9	13.8	11.3

Fuente: CEPAL.

Una estimación de la elasticidad-ingreso (E-I) de la demanda anual de importaciones en el transcurso de los decenios 1980 y 1990 (véase el cuadro 2); muestra la evolución de la dinámica comercial del proceso de integración en términos de los efectos de “creación” y “desviación” de comercio producidos en Centroamérica antes y después de la pacificación regional. De acuerdo con la teoría convencional de la integración económica,⁸ un descenso de la E-I de las importaciones intra y extrarregionales es un indicio de desviación bruta de comercio. Puede verse que hasta 1986 estos indicadores observaron una tasa anual promedio negativa, cayendo al que tal vez sea su más bajo nivel histórico desde el inicio del MCCA. Por su parte, un retroceso de la E-I de las importaciones totales sugiere una desviación neta de comercio, efecto que también se verifica en la región hasta 1986.

Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta cambia el signo de estas tendencias, recuperándose el efecto de creación bruta y neta de comercio que caracterizó al proceso de integración centroamericano en sus primeras fases. El efecto creador de comercio que acompañó desde un inicio a la retoma del proyecto regional fue particularmente dinámico en el periodo 1986-1992. Durante estos siete años los tres indicadores observaron un fuerte repunte, que fue más acentuado en la E-I de las importaciones extrarregionales.⁹ Se observa sin embargo que en el periodo subsiguiente (1992-1998) se pierde la intensidad de este impulso inicial, decayendo el nivel promedio de cada uno de estos coeficientes a menos de la mitad del que registraron en los siete años precedentes. Además, durante esta fase el nivel promedio de la E-I de la demanda de importaciones extrarregionales se incrementó con respecto al de las importaciones intrarregionales.

⁸ Véase, entre otros, B. Balassa (1967).

⁹ Lo que refleja en este momento la existencia de una demanda de bienes diferida durante los años más agudos de la crisis económica y política de la región.

El conjunto de las tendencias anteriores ilustra en primer lugar la manera en que las economías centroamericanas recuperaron los efectos creadores de comercio de su proyecto regional de integración, que había decaído a mínimos históricos hasta bien entrada la segunda mitad de la década de los años ochenta. Pero también muestra cómo el dinamismo de este proceso tiende a estabilizarse en torno a los registros alcanzados a principios de la década de los años noventa, que al menos en el terreno estrictamente comercial, todavía se ubican por debajo de los niveles relativos de la precrisis.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: ELASTICIDAD-INGRESO DE LA
DEMANDA DE IMPORTACIONES

	MT	MIR	MER
1981	+1.1	+4.4	+0.2
1982	-11.1	-10.1	-11.2
1983	0.0	+0.3	-0.1
1984	+1.1	-1.2	+1.7
1985	-0.1	-1.8	+0.2
1986	+0.4	+0.9	-0.3
1987	+22.5	+11.3	+22.5
1988	+0.8	+1.3	+0.7
1989	+1.7	+2.6	+1.6
1990	-0.6	+0.1	+0.6
1991	+0.5	+3.6	+0.6
1992	+2.5	+2.7	+2.2
1993	+1.2	+0.6	+1.3
1994	+1.3	+1.9	+1.2
1995	+1.4	+0.7	+1.5
1996	+0.4	+0.2	+0.4
1997	+1.8	+2.5	+1.6
1998	+2.3	-0.7	+2.7
1981-1986	-1.4	-1.3	-1.6
1986-1992	+3.97	+3.2	+3.98
1992-1998	+1.6	+1.1	+1.6

Fuente: CEPAL.

Nota: MT: importaciones totales; MIR: importaciones intrarregionales; MER: importaciones extrarregionales.

Otro tipo de información y evidencias empíricas ¹⁰ muestran que en esta nueva fase de la integración, la posición de las naciones centroamericanas se modificó tanto en lo que hace a sus respectivos grados de dependencia del mercado regional como en lo tocante a su importancia relativa como origen y destino de flujos de comercio intrazona. La modificación de las posiciones relativas de cada país en el mercado regional refleja, por una lado, el alcance y el perfil del cambio de la estructura productiva que en cada caso han buscado suscitar las políticas de reforma estructural puestas en práctica en el periodo posterior a la pacificación. Por otro lado, también

¹⁰ Información que no se cita ni se presenta en esta versión del documento.

refleja diferencias en el tipo de inserción que, dado su grado de desarrollo y diversificación comercial y productiva, cada país es capaz de definir por separado en la economía internacional en el marco del llamado regionalismo abierto.

c) Fuerzas y procesos no gubernamentales de la integración

Un número significativo de expertos e informantes calificados de los sectores gubernamentales, empresariales, financieros, técnicos y académicos de Centroamérica que fueron entrevistados directamente para la elaboración de este estudio,¹¹ coincidió en señalar que, después de su repunte inicial, la actual ronda regional dio paso a un ciclo —que dura desde mediados de la década de los años noventa— en el que hay una brecha creciente entre el discurso integracionista y el avance efectivo de proceso, entre la multiplicación de iniciativas regionales de carácter oficial y la capacidad real de realización, instrumentación y coordinación con que cuentan las instituciones.

No obstante, los mismos informantes también señalaron que hay una realidad microeconómica en la que actúan diversos agentes productivos y sociales —empresarios, inversionistas, trabajadores— que buscan encontrar opciones tangibles y viables a la “globalización” de las economías centroamericanas a partir del espacio regional.

Ocurre, en efecto, que bajo el doble imperativo, primero de la crisis de los años ochenta, después de las reformas estructurales y la apertura a una economía mundial altamente competitiva y liberalizada, se desarrolló en Centroamérica un proceso más o menos espontáneo de penetración e interacciones de agentes económicos privados que opera con cierta autonomía del proyecto integracionista oficial.

Empresas y empresarios centroamericanos con algún tipo de liderazgo en sectores particulares de actividad han venido impulsando procesos de aglutinación regional con el fin de obtener economías de escala y a la vez diversificar y fortalecer su estructura de capital. Esta tendencia tiende a profundizarse en la medida que el acecho competitivo de los productores extrarregionales se incrementa debido a la mayor apertura de las economías centroamericanas a los flujos de comercio e inversión.

No existe información sistematizada ni investigaciones exhaustivas sobre este proceso. Información parcial e indirecta recogida para este estudio permitió detectar la existencia de múltiples proyectos, de naturaleza y dimensiones diversas, en sectores que son igualmente diversos.

En algunas actividades el movimiento de inversiones intracentroamericanas alcanzó ya niveles cuantitativa y cualitativamente muy importantes. Tal es el caso, en particular, de los servicios de transportación aérea. El sector turístico, la acuicultura del camarón, la agroindustria y el comercio son algunas de las áreas en que las fuerzas de la economía privada centroamericana han mostrado en el transcurso de la última década un dinamismo notable para organizar y poner en marcha distintos proyectos de expansión, cooperación e inversión conjunta (binacionales o

¹¹ Las entrevistas se realizaron en los cinco países de la región en octubre de 1999.

regionales).¹² En el sector financiero, fundamentalmente en operaciones bancarias y de seguros, también se registra en la segunda mitad de los años noventa la aparición de proyectos de alcance regional en los que la inercia del mercado ha favorecido un crecimiento importante de las inversiones intrarregionales.

La dimensión microeconómica y empresarial de la integración está poco analizada en Centroamérica. Se trata de un universo en el que los agentes toman decisiones y asumen riesgos con el objetivo de fortalecer su presencia en el espacio económico regional por medio de la exportación de bienes y servicios, la fusión y la adquisición de empresas en los países vecinos, el establecimiento de alianzas, el desarrollo de proyectos de inversión y la organización de cadenas empresariales de alcance centroamericano. Esta corriente a favor de la integración se desarrolla en la base de la estructura económica de los países; es resultado del proceso de evolución propio de los negocios y expresa necesidades objetivas de empresas y actividades en un contexto en el que las condiciones de operación de los mercados sufrieron una serie amplia de cambios.

Hay en este proceso una verdadera simiente para fortalecer el nuevo ciclo del proyecto centroamericano de integración. El despliegue de su potencial depende en una medida importante de factores institucionales, legales y normativos en el doble frente de lo nacional y lo regional. Se han identificado algunos grandes rubros en los que es necesario emprender acciones y reformas para facilitar la integración empresarial en Centroamérica.¹³ Entre éstos se encuentra la necesidad de realizar mayores esfuerzos de armonización de las disposiciones legales, comerciales y tributarias en los cinco países centroamericanos, de manera que se eliminen o al menos disminuyan las barreras que dificultan la actividad empresarial. La inexistencia de un marco jurídico y normativo regional es un factor que obstaculiza objetivamente la acción de las empresas a escala centroamericana, además de significar elevados costos de transacción que inhiben la realización de operaciones extranacionales.¹⁴

2. Convergencias y divergencias regionales

a) Planteamiento del problema

Durante los primeros años del nuevo proyecto de integración regional, el desempeño macroeconómico de las naciones centroamericanas presentó cierto grado de confluencia. Este hecho fue facilitado por la implantación, en todos los países, de programas de estabilización suscritos con las agencias financieras multilaterales.

¹² Algunos de estos proyectos contaron en el periodo reciente con crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica, institución que tradicionalmente apoyó grandes proyectos industriales y de infraestructura y que en la década de los años noventa ha empezado a incursionar en el financiamiento al sector privado.

¹³ Véase Proyecto Estado de la Región (1999).

¹⁴ Este factor inhibitorio es de gran importancia. La empresa promedio centroamericana no está en condiciones de costear servicios jurídicos, contables, financieros y fiscales simultáneos en todos los países.

Este factor jugó un papel muy importante en la medida que permitió concretar y hacer coincidir en torno de objetivos e instrumentos de política económica específicos los distintos proyectos nacionales de reforma y reconstrucción que se instrumentaron en Centroamérica en el marco de la pacificación. La prosecución de metas macroeconómicas similares y la utilización de las mismas herramientas de política hizo posible, en efecto, que desde los últimos años de la década de los ochenta el comportamiento global de las economías nacionales tendiera a transitar por el mismo sendero. El ambiente general de reconciliación política y de negociaciones para reimpulsar sobre nuevas bases el proyecto regional y la relativa confluencia de desempeños alimentaron una percepción, quizá un tanto sobredimensionada, sobre la existencia de un proceso de convergencia de las economías regionales e incluso de cierta armonización de las políticas económicas. Esta percepción dejaba de lado un dato fundamental: que la relativa homogeneización —si no de los comportamiento efectivos de las economías nacionales, al menos de sus metas e instrumentos— respondió en primer término y sobre todo a un factor externo de convergencia: la ya mencionada generalización de programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural en todos los países centroamericanos.¹⁵

En la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, tanto la convergencia de facto de los desempeños como la armonización implícita de las políticas económicas tienden a desvanecerse para dar paso a una progresiva preeminencia de los respectivos problemas y coyunturas de cada uno de los países. La coincidencia—que ciertamente no es casual—de este proceso con el relativo estancamiento de la integración comercial que se observa desde 1993, ha generado inquietudes en diversos sectores acerca de la velocidad, la profundización y en algunos casos hasta la viabilidad del proyecto regional. Más que una visión escéptica, estas inquietudes reflejan una preocupación acerca de la fluidez actual del proceso de integración y su capacidad para sortear de manera dinámica los obstáculos estructurales y políticos —los viejos y los nuevos— que parecen frenar su velocidad y a la vez dificultar el desarrollo de acciones derivadas de mandatos institucionales que exigen mayores grados de cooperación y armonización entre los países.

Por otra parte, la convergencia también hace referencia a las desigualdades de ingreso entre los países y a la posibilidad de que éstas disminuyan progresivamente (es decir, que las naciones converjan hacia el mismo sendero de crecimiento) por medio de la abolición de las barreras que obstaculizan la circulación internacional de mercancías, capitales y, de manera más restringida, mano de obra. En un sentido la convergencia puede ser entendida y aplicada al examen de la evolución de las desigualdades entre las naciones desarrolladas y las naciones en vías de desarrollo.¹⁶ En otro sentido, la convergencia remite también a la discusión acerca de la capacidad de las naciones para preservar —en el marco de la creciente interdependencia económica que implica la globalización— sus propias modalidades institucionales y de organización, cediendo el paso a una homogeneización determinada por imperativos de eficiencia económica.¹⁷

¹⁵ En 1982, a raíz de la crisis de la deuda externa, Costa Rica adoptó un primer programa de estabilización y desde 1985 este mismo país empezó a ejecutar políticas de cambio estructural. Ulteriormente, desde los últimos años de aquella misma década, este tipo de programas económicos fueron progresivamente adoptados por las demás naciones centroamericanas.

¹⁶ Como en el estudio de R. J. Barro (1991).

¹⁷ Véase R. Boyer (1993).

En los dos sentidos la experiencia reciente de las economías centroamericanas sugiere tanto la pervivencia de comportamientos seculares que siguen ejerciendo un peso decisivo tanto en las tendencias del desempeño económico comparado como en el peso asignado a los factores internos frente a los compromisos regionales en el proceso de ejecución de la política económica. Este hecho explica en una medida importante el surgimiento de inquietudes —recogidas en entrevistas con representantes calificados de la vida económica y política de los cinco países— sobre lo que se ha denominado como “un decaimiento del entusiasmo de los círculos de decisión del proceso centroamericano de integración”.

b) Evolución reciente del PIB por habitante

El patrón básico de disparidades de ingreso por habitante que existía entre los países centroamericanos al inicio de la crisis económica y política de los años ochenta —que fueron heredadas del ciclo de crecimiento regional consecutivo a la primera época del proceso de integración— no sufrió alteraciones sustanciales en el transcurso de las últimas dos décadas.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PIB REAL POR HABITANTE a/

(Costa Rica = 1.000)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1980	0.548	0.506	0.371	0.450
1985	0.530	0.476	0.391	0.455
1990	0.499	0.442	0.364	0.303
1992	0.510	0.432	0.357	0.273
1994	0.525	0.417	0.333	0.249
1996	0.560	0.437	0.349	0.263
1998	0.547	0.428	0.338	0.257

Fuente: CEPAL.

a/ Dólares de 1990.

Son tres las situaciones nacionales de ingreso por habitante que prevalecen en la región. En la primera se sitúa Costa Rica, con el ingreso más elevado. En la segunda situación están El Salvador y Guatemala, con un ingreso intermedio, y en la tercera Honduras y Nicaragua, con los niveles más reducidos.

Cuadro 4

INDICE DEL PIB REAL POR HABITANTE a/

(1980 = 100.0)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1985	87.3	84.5	82.1	92.0	88.3
1990	94.0	85.6	82.0	92.3	63.4
1992	98.5	91.7	84.1	94.8	59.8
1994	104.3	99.9	85.9	93.8	57.9
1996	101.5	103.7	87.7	95.6	59.5
1998	107.2	107.6	90.7	97.8	61.3

Fuente: CEPAL.

a/ Dólares de 1990.

Se observa (cuadros 3 y 4) que las desigualdades de ingreso implícitas en este patrón regional, lejos de disminuir se ampliaron durante los últimos veinte años. Esta "dinámica del distanciamiento" de los niveles de ingreso fue acentuada hasta el inicio de la década de los años noventa y sólo en el caso particular de El Salvador tendió desde entonces a revertirse. De hecho, el ingreso real por habitante de este país recuperó en el transcurso de la segunda mitad de esta misma década la relación que guardaba en 1980 con respecto al de Costa Rica. Si se toma en cuenta este hecho, sería falaz —por prematuro— hablar de un movimiento de convergencia propiamente dicho entre estos dos países en los años noventa.

En el caso de los tres países restantes no se verifica una recuperación como la descrita anteriormente. En todos estos casos, la brecha del ingreso con respecto a Costa Rica se amplió constantemente hasta mediados de los años noventa, momento que parece marcar cierta estabilidad en torno al mismo rango de valores, que de cualquier manera siguen siendo menores a los de 1980 (especialmente en Guatemala y Nicaragua).

Todo esto ocurrió en un contexto regional signado por la caída del producto real por habitante. En Costa Rica y El Salvador esta tendencia abarcó el conjunto de los años ochenta, pero en Guatemala, Honduras y Nicaragua perduró hasta 1994-1995, periodo en el que el PIB por habitante de los dos primeros países ya había recuperado su nivel de 1980. En 1998 el nivel de este indicador todavía estaba, en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por debajo de los valores de 1980.

Todo lo anterior sugiere un patrón regional de desempeños económicos generales heterogéneos que, lejos de reducir las disparidades entre el país de mayor nivel de ingreso y los otros, más bien parece haberlas incrementado. Esta conclusión es avalada por indicadores de

menor agregación referidos al desempeño sectorial, el comercio exterior y la distribución del ingreso disponible.¹⁸

La persistencia y probable agudización en algunos casos específicos de las diferencias económicas nacionales es un hecho que guarda una gran importancia relativa al momento de ponderar los diversos factores que pueden contribuir a explicar las “trabas” estructurales que frenan o dificultan el proyecto regional de integración. De igual forma, este factor es una clave relevante en el análisis de la “pérdida de impulso” que aparentemente registró el proceso de integración económica en Centroamérica durante los años finales del último decenio del siglo XX. Tales diferencias, por último, también parecen ubicarse en la base de la no consolidación o “desvanecimiento” de la relativa convergencia observada en el ámbito de las políticas macroeconómicas hasta mediados de esta misma década.

c) Evolución comparada de las principales metas macroeconómicas

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (“Protocolo de Guatemala”) identifica la convergencia de las políticas económicas como uno de los mecanismos para impulsar el proyecto económico regional.¹⁹ Después de la crisis de los años ochenta era indispensable restablecer cierta compatibilidad entre las políticas económicas nacionales tanto para la recuperación del comercio interregional como para organizar y dar cohesión a la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía internacional.²⁰ Además, y como ya fue señalado, la necesidad de restablecer la estabilidad de los grandes agregados económicos y financieros de los países facilitó desde la segunda mitad de los años ochenta la implantación de programas de gobierno con metas y herramientas para perseguirlas que resultaban muy homogéneas desde el punto de vista regional. En la medida en que la generalización de estos programas fue instrumentada con la asistencia de los organismos financieros multilaterales, puede decirse que existió un factor exógeno de convergencia.

Ahora bien, la revisión de los principales indicadores de desempeño macroeconómico fijados por el Consejo Monetario Centroamericano para dar seguimiento al proceso regional de convergencia (véase el recuadro 2), muestra cómo durante la segunda mitad de los años noventa las economías de la región enfrentan serias dificultades para cumplir metas de desempeño que, por lo demás, fueron fijadas en rangos amplios de variación a fin de no limitar en demasía, durante esta fase, los márgenes de acción de política económica de las naciones participantes.

El cuadro 5 resume la evolución comparada de los principales indicadores de convergencia de las cinco naciones centroamericanas. Se aprecia que en el periodo posterior a 1994 la meta regional de crecimiento agregado fue incumplida y que en este periodo ha sido imposible sostener una expansión anual promedio del PIB de 4.5%, que fue el “piso” establecido por las propias autoridades económicas en el seno del CMCA. El único país que se acercó a esta meta —sin alcanzarla plenamente— fue El Salvador.

¹⁸ Como ya se hizo notar respecto de otros temas, estos datos no se incluyen ni se analizan en la presente versión del documento.

¹⁹ Artículo 1 del protocolo de Guatemala.

²⁰ CEPAL (1995).

Recuadro 2

EL MARCO MACROECONÓMICO DE REFERENCIA CENTROAMERICANO

El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) tiene el mandato de promover la coordinación, armonización o unificación de las políticas monetaria, cambiaria y financiera de los países. La finalidad explícita es hacer progresar gradualmente la integración financiera y monetaria de la región para consolidar así su integración económica.

En cumplimiento de esta mandato el CMCA estableció en 1994 un marco macroeconómico centroamericano de referencia por del cual da seguimiento a los acuerdos de convergencia macroeconómica establecidos entre las autoridades de cada país. De acuerdo a su naturaleza, una parte de estos indicadores corresponden a acciones de las autoridades monetarias, otros a las autoridades hacendarias.

Fuente: CMCA (1997).

Cuadro 5

PRINCIPALES INDICADORES DE CONVERGENCIA MACROECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

Indicador	Nivel objetivo del indicador	Desempeño comentado
Crecimiento real del PIB	$\geq 4.5\%$	3.8% para el conjunto regional (1994-1998)
Inflación	$\leq 14\%$	Incumplimiento de Honduras y Costa Rica (1994-1998)
Tasa de interés pasiva real promedio	Banda de 0 a 10 %	Incumplimiento de Costa Rica (1998) y Nicaragua (1997)
Déficit en cuenta corriente en proporción del PIB	$\leq 4\%$	Incumplimiento de Guatemala, Honduras y Nicaragua (1992-1997)
Déficit público en proporción del PIB	$\leq 2.5\%$	Incumplimiento de Costa Rica y Nicaragua.
Deuda pública total en proporción del PIB	$\leq 50\%$	Incumplimiento de Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Fuente: CMCA.

Se fijó una tasa máxima de inflación anual de 14%. Costa Rica y Honduras—que además fueron los países donde el PIB observó los menores crecimientos relativos— no pudieron alcanzarla. En tanto que en los tres países los precios internos crecieron en promedios anuales de 10% a 12%.

En cuanto al déficit del sector público, únicamente Guatemala y El Salvador lograron mantener este indicador dentro del rango establecido. En Costa Rica y Nicaragua persisten las dificultades que impiden reducirlo al nivel regional deseable, mientras que en Honduras su tendencia es más errática.

La evolución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en Honduras, Guatemala y sobre todo Nicaragua ha rebasado durante casi toda la década de los años noventa el techo de 4% del PIB establecido en el CMCA. Por último, el coeficiente de deuda pública total a PIB, que el Consejo fijó en 50%, es ampliamente rebasado por Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

El examen comparado de este conjunto de indicadores sugiere la persistencia de fragilidades estructurales que no sólo parecen tener un mayor peso que la voluntad política expresada en los mandatos institucionales de convergencia, sino que además están impidiendo la consecución de metas macroeconómicas sustanciales. El mismo examen también sugiere que a pesar de los avances observados en otros ámbitos, el proceso de integración sigue adoleciendo de un mecanismo de coordinación de las políticas macroeconómicas.

3. La coordinación de la política macroeconómica

a) Planteamiento general

Además de un mandato del Protocolo de Guatemala, la coordinación de las políticas macroeconómicas es una necesidad del proyecto regional. Este tipo de coordinación implica más que un esfuerzo de cooperación e intercambio de información y, más allá de la mera voluntad política, exige disciplina y capacidad institucional de instrumentación. Para hacer efectiva la coordinación, los gobiernos deben estar dispuestos a modificar sus políticas económicas propias y sus mecanismos de toma de decisiones en una serie de materias más o menos sensibles. En un esquema de coordinación regional, algunas decisiones de política económica pierden parte de su naturaleza unilateral y su definición pasa a estar sujeta a arreglos negociados con los otros gobiernos participantes. En este marco ningún gobierno puede ni debe ser forzado a tomar acciones contrarias a sus intereses, pero en cambio todos deben estar dispuestos a someter sus propuestas de política al escrutinio y la discusión de las contrapartes. Si es efectivo, este proceso debe producir efectos multilaterales por medio de los que las "inhibiciones" a la política de un país determinado que puedan resultar de la coordinación, son compensadas por la influencia que él también ejerce sobre las decisiones de los otros países participantes. Sobre la base de estos principios generales, un régimen de coordinación de políticas económicas se justifica plenamente en la medida en que permita a los países una expansión mayor y más durable del producto y del empleo.²¹

Para que un esquema de coordinación de política económica sea factible es indispensable que no produzca restricciones que perjudiquen de manera permanente a alguno o algunos de los participantes. En otros términos, ese mecanismo será tanto más viable y operativo por cuanto

²¹ Una de las principales objeciones que suele enfrentar la idea de coordinación de políticas económicas se relaciona con su operatividad. En un nivel más general, esta objeción se vincula con el tema del llamado "viajero de gratis" (free rider), que involucra una forma particular de negociación multilateral en la que es del interés de cada participante maximizar las concesiones de los otros al tiempo que intenta minimizar las propias.

represente, al menos potencialmente, la obtención de algún tipo de ganancias para los países que lo integran. Su viabilidad, además, requiere el establecimiento de acuerdos y compromisos de disciplina en torno al manejo de las diversas áreas de la política económica.

En el caso específico de las políticas macroeconómicas, el alcance y el contenido de la coordinación dependen fuertemente de las diferencias de desarrollo de los países, de los grados de compatibilidad o incompatibilidad de sus procesos de diseño y ejecución de la política económica y, por último, de los niveles de interrelación o interdependencia entre las economías participantes. En el caso de Centroamérica, la información disponible demuestra que estas relaciones presentan grados que difieren de manera relativamente importante entre los distintos países.²²

Las posibilidades de coordinación efectiva se facilitan o entorpecen de acuerdo con los grados de armonización de los instrumentos propios de cada área de la política macroeconómica. En Centroamérica, las reformas económicas puestas en marcha por todos los países es un factor que contribuyó a hacer más homogéneo el marco operativo de las políticas económicas. Como resultado, el nivel de aranceles ahora es más uniforme que en las etapas anteriores de integración. Se constatan igualmente esfuerzos relevantes en pro de una mayor armonización tributaria. De igual manera se han adoptado un conjunto de disposiciones relativamente eficientes de control monetario y relacionados con el sistema de pagos de las economías tendientes a establecer cierta homogeneidad regional en estas materias. En el terreno de la supervisión financiera también se observan progresos significativos en este sentido. Sin embargo, subsisten diferencias nacionales importantes en cuanto a capacidad de actuación, atribuciones y mecanismos de instrumentación que imponen restricciones reales o potenciales a la coordinación regional.

Por otra parte, la instauración y puesta en marcha de esquemas de coordinación tiene siempre como referencia la operación de mecanismos de transmisión por medio de los cuales se generan los flujos comerciales y financieros entre países y los ajustes de corto plazo de las relaciones de precios. A mayor intensidad de los flujos de intercambio entre los países, mayor capacidad de transmisión de las políticas económicas que afectan la evolución de los precios internos, las tasas de interés, los salarios y, sobre todo, el factor de convertibilidad de todos ellos, que es el tipo de cambio nominal. En un cuadro de integración regional, la necesidad de coordinación crece a medida que los niveles del intercambio intrazona se intensifican.

En tanto que factor de convertibilidad de los precios clave, el tipo de cambio genera necesidades ineludibles de armonización en economías pertenecientes a un esquema de integración regional. En este sentido, la organización de los respectivos esquemas cambiarios aparece como uno de los ámbitos primigenios de coordinación macroeconómica. La naturaleza de estos esquemas determina en una medida muy importante las características y probablemente hasta los alcances que pueden llegar a tener en un momento dado los sistemas regionales de coordinación. La coordinación en materia de políticas cambiarias precipita necesidades inminentes de armonización con respecto a las políticas de inflación y tasas de interés.

Uno de los mayores problemas a resolver en Centroamérica en la instauración y puesta en operación de un sistema regional de coordinación macroeconómica se refiere a la inexistencia de

²² No se incluyen en la presente versión ni dicha información ni su análisis.

una país que pueda desempeñar el papel de “ancla” en torno al cual se definan los objetivos de las políticas económicas. Es ésta una cuestión abierta que requiere ventilarse ampliamente tanto desde el punto de vista empírico y analítico como desde el punto de vista político e institucional.

De igual importancia es la cuestión relativa a la definición de los procedimientos operativos necesarios para poner en marcha y asegurar la eficiencia de la coordinación. El asunto se plantea en un plano doble: a escala regional y en el ámbito interno propio de cada país. La evidencia derivada de la integración europea —pero también de la centroamericana— sugiere que conforme más restrictivos sean los compromisos acordados entre los países participantes mayores serán los obstáculos para consolidar y por consiguiente profundizar el esquema de coordinación. Sin embargo, la experiencia centroamericana también muestran que la laxitud de compromisos también impide la coordinación y facilita inevitablemente la “indisciplina” de los participantes. En el caso concreto de las cinco naciones de América Central, la imposibilidad para asumir compromisos regionales más estrictos que los actuales (y por consiguientes más restrictivos), así como la relativa facilidad con se desvían de las metas regionales de convergencia, son hechos cuyo origen está en el horizonte de corto plazo que sigue dominando el diseño de las políticas económicas. Esto, a su vez, se origina en la persistencia de desequilibrios históricos en las diversas áreas de actuación de la política económica en el interior de cada una de las naciones.

b) Armonización y coordinación de la política fiscal y tributaria

Es probable que ningún otro ámbito de la política macroeconómica se registre —como ocurre en el fiscal desde fines de la década de los ochenta— un grado tal de homogeneización de propósitos y instrumentos. Esta convergencia de propósitos y herramientas, si bien está matizada por las circunstancias particulares de cada nación (que implica diferencias que en algunos casos son muy fuertes), tiene como denominador común la ya mencionada adopción de programas de estabilización y cambio estructural, así como la convicción de todos los gobiernos (igualmente matizada por los énfasis políticos y programáticos de cada uno de ellos) en torno a la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales heredados de la etapa de desarrollo precedente.

Existe un propósito explícito de armonización tributaria signado por los gobiernos, así como un Grupo de Apoyo Técnico organizado en el SIECA cuyo encargo consiste en realizar los estudios de base para el cumplimiento de esta meta. Originalmente se fijó el 31 de diciembre de 1999 como fecha límite para la entrada en vigor de este proyecto. Este plazo no se cumplirá y no ha sido reprogramado. Aunque oficialmente no ha sido cancelado, el destino de este proyecto se hizo incierto.

En el marco de las redefiniciones del proyecto regional de integración, la armonización tributaria puede considerarse un asunto de carácter estratégico. Las disparidades nacionales en esta materia constituyen una doble fuente de fragilidad, pues alimentan una competencia tributaria que a la larga debilita los ingresos fiscales de los gobiernos al tiempo que también fractura la construcción del espacio económico regional.

Las estructuras impositivas siguen siendo dispares. Como en otros casos, aquí también existen dos grandes tipos de situación nacional. Costa Rica, Honduras y Nicaragua se

caracterizan por tener los mayores volúmenes relativos de ingresos tributarios. No obstante, en esta última nación la presión tributaria es considerablemente más elevada en comparación con los otros dos. Vienen después El Salvador y Guatemala, países donde el monto relativo de recursos generado por la tributación equivale a menos de la mita del que se recaba actualmente en Nicaragua (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES INDICADORES TRIBUTARIOS

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Presión tributaria a/	16.9	10.8	9.0	14.5	23.0
IVA b/	13	13	10	7	15
ISR personas morales	10 a 30	Hasta 25	30	30	15 a 30
ISR personas físicas	10 a 15	...	15, 20 y 30	10 a 30	10 a 30

Fuente: Ministerios de Finanzas y CEPAL.

a/ Ingresos tributarios/PIB.

b/ Incluye, cuando es el caso, el Impuesto sobre ventas.

Detrás de estas disparidades hay en cada caso estructuras impositivas muy diferenciadas. Las tasas aplicables del impuesto al valor agregado reproducen, con otras composiciones nacionales, la separación en dos grupos de países. Por una lado Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con las tasas regionales más elevada, por otro Guatemala y Honduras, donde es menor el nivel de este impuesto. La tasa del IVA más alta de la región duplica a la más reducida.

En cuanto a las tasas del ISR, si bien se aprecian estructuras relativamente más homogéneas en los cinco países, cabe constatar que en casi todos los casos existe un espectro amplio (de 10% a 30%) que sugiere una dispersión de los regímenes y los tratamientos impositivos aplicables tanto a las personas como a las empresas.

Por otra parte, y debido a la competencia que se libra al interior de la región por radicar inversiones extranjeras, la falta de armonización y de coordinación tributarias produjo en el transcurso de los años noventa a una profundización de las diferencias de los regímenes de incentivos. Estas diferencias tienen casi siempre una expresión sectorial y tiende a agudizarse en algunas actividades, como el turismo en el caso de Costa Rica y Nicaragua, o la producción maquiladora, en todos los países pero especialmente en Honduras. La "guerra silenciosa" de incentivos fiscales es quizá una de las manifestaciones potencialmente más nocivas de la no cooperación tributaria en Centroamérica dado que la "competitividad" fiscal así obtenida a la larga puede debilitar aún más la capacidad de recaudación de los gobiernos y, con ello, acrecentar una de las fuentes de desequilibrio estructural que obstaculizan la prosecución de objetivos de

convergencia y la instauración de mecanismos efectivos de coordinación regional de la política económica.

Otro aspecto que frena la armonización tributaria es el desconocimiento de su naturaleza y de las ventajas potenciales que puede representar para los países. Fuera de los círculos técnicos, existe una gran desinformación en todos los países acerca de este tema. En algunos medios políticos y empresariales las ideas de coordinación y armonización tributarias suelen equipararse con la imagen de uniformidad fiscal de la región. Este hecho representa un obstáculo para la fluidez de la cooperación macroeconómica que en coyunturas determinadas puede tener tanta importancia como los desequilibrios y las diferencias estructurales.

c) Políticas monetarias y financieras

La integración monetaria centroamericana sigue siendo un proceso voluntario de coordinación de las políticas macroeconómicas congruente con compromisos indicativos en las tasas reales de cambio y en las tasas reales de interés, pero su objetivo explícito no es aún la unión monetaria ni persigue la instauración de una moneda única centroamericana. En julio de 1994 el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) definió los objetivos de la integración monetaria y financiera centroamericana, así como los acuerdos generales indicativos que apoyarían el avance de esos procesos. (Véase el recuadro 3.) De igual manera, y para avanzar en el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas, se aprobó un Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericano —que ya fue mencionado anteriormente—, donde se contemplan metas indicativas de seguimiento trimestral para ocho indicadores de convergencia.²³

Posteriormente, el CMCA precisó los conceptos de libertad cambiaria y de tasas de interés; fijó una meta de convergencia para el nivel de encaje no remunerado sobre depósitos en moneda nacional, para ser alcanzada en un plazo no mayor de 4 años. También acordó favorecer el uso de las monedas centroamericanas en el pago de las transacciones comerciales intrarregionales, promoviendo las reformas necesarias a fin de superar restricciones legales. Para aminorar las presiones inflacionarias, convino en reducir gradualmente el flujo neto de financiamiento del gasto público por parte de los Bancos Centrales, o el realizado por medio de inversiones obligatorias de los bancos comerciales u otras entidades financieras.

En lo referente a las acciones prioritarias tendientes a ordenar la integración financiera, se han definido normas mínimas de supervisión prudencial aplicables a los bancos, a los mercados de valores y a los fondos de inversión. En el seno del Consejo Centroamericano de Superintendentes se registran algunos avances importantes en materia de armonización de normativa de regulación y supervisión financieras.

El objetivo de final de estos acuerdos y disposiciones es fortalecer la estabilidad financiera y la convertibilidad de las monedas. En este sentido es notoria la necesidad de

²³ Crecimiento económico; inflación; tipo de cambio real; tasa de interés pasiva real; cuenta corriente; déficit público; deuda pública y base monetaria.

incrementar el nivel de compromiso de los países con respecto al cumplimiento tanto de los criterios de desempeño fijados en el Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericano como de los Acuerdos Generales del CMCA.

Recuadro 3

OBJETIVOS BÁSICOS Y ACUERDO GENERALES DE LA INTEGRACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Objetivos básicos:

- Consolidar la estabilidad de precios y apoyar el crecimiento económico de la región.
- Promover el desarrollo ordenado de un mercado regional de capitales.
- Fortalecer la posición financiera de Centroamérica en la negociación de tratados de libre comercio con otros bloques y regiones geográficas.

Acuerdos generales:

- Continuar con el proceso de apertura comercial.
- Mantenerla libertad cambiaria y de tasas de interés.
- Remover los obstáculos para el uso de monedas nacionales en los pagos intrarregionales, así como su libre negociación sin intervención de los bancos centrales.
- Eliminar gradualmente y en un periodo no mayor de tres años el financiamiento del gasto público con crédito del Banco Central o mediante requerimiento obligatorio al resto del Sistema Bancario.
- Dar preferencia al uso de operaciones de mercado abierto como mecanismo de control de liquidez.
- Propiciar una solución fiscal a los déficit operacionales de los Bancos Centrales.
- Facilitar el establecimiento y operación de bancos y otras entidades financieras nacionales entre los países miembros.
- Remover los obstáculos para la libre transferencia de capitales y desarrollar un mercado regional de capitales.
- Armonizar las normas prudenciales bancarias básicas.
- Armonizar las regulaciones mínimas aplicables a los mercados de valores.
- Reducir y armonizar el encaje legal no remunerado a tasas de mercado.
- Propiciar la armonización del tratamiento tributario a los instrumentos financieros.

Fuente: CMCA.

En los años recientes el CMCA ha contado con una mayor apertura de los bancos centrales y los ministerios de finanzas de la región. No obstante, como ocurre con otras instituciones regionales, el Consejo no tiene un peso específico en cuanto a la aplicación y

ejecución de los acuerdos y compromisos. Siendo la instancia regional de elaboración y formulación técnica y estratégica para la integración y la armonización financiera y monetaria, sus funciones se limitan en gran parte a la realización de análisis, seguimiento e información. De acuerdo con algunos expertos entrevistados, el CMCA padece de cierta pérdida de influencia.

A pesar de los numerosos cambios registrados durante los últimos quince años en los sistemas financieros de las naciones centroamericanas, los respectivos mercados y estructuras siguen presentando una serie de particularidades que hacen difícil pensar, en este ámbito sectorial específico, en términos de un espacio regional. Una evidencia en este sentido es la diversidad de las estructuras nacionales de encaje. (Véase el cuadro 7). Tanto en el tipo de instrumentos como en las tasas aplicables y las modalidades de gestión, este aspecto de la política monetaria y la regulación prudencial de los bancos difiere de manera importante de un país a otro.

El objetivo de la integración financiera es profundizar y hacer transparente la articulación de los mercados financieros nacionales, para conformar un espacio financiero centroamericano. El mismo se fundamentaría en el principio de "reconocimiento mutuo" en la autorización (aprobación única) y supervisión y en el funcionamiento integrado en "tiempo real" de un mercado regional de capitales. Sin embargo, la prosecución de esta meta supone una serie de pasos previos que en Centroamérica en algunos casos sólo se han dado parcialmente y en otros no se han dado del todo. A continuación se revisan someramente algunos de estos pasos necesarios.

Se requiere fortalecer la eficiencia, la solidez y la solvencia de los sistemas bancarios nacionales a fin de reducir los riesgos de contagio regional. En este sentido será necesario avanzar más rápidamente en la armonización de la normativa mínima de regulación y supervisión, ajustándola a los estándares internacionales. Es igualmente necesario simplificar y hacer más homogéneos los requisitos para el establecimiento, fusión y liquidación de entidades financieras, que siguen siendo nacionalmente muy diferenciados. En la perspectiva de la integración de los mercados financieros, también deberá contemplarse el establecimiento de sistemas de seguros de depósitos cuyos alcances y normativa operativa mínima estén armonizados a escala regional y disminuyan el "riesgo moral".

En el ámbito institucional es indispensable profundizar la colaboración del Consejo Monetario Centroamericano con los Ministros de Hacienda o Finanzas con el fin de asegurar una mayor y mejor coordinación entre las políticas monetaria y cambiaria y las políticas fiscal. Asimismo se requiere una colaboración más estrecha del CMCA con el Consejo de Superintendentes y los organismos supervisores de los mercados de valores y de pensiones privadas.

Ahora bien, la integración financiera centroamericana es un proceso de movimiento cuyo avance no solamente depende de las decisiones de los gobiernos de la región. Como ocurre en otros sectores de actividad, su evolución en los últimos años ha sido muy dinámica. En parte refleja y responde al proceso mundial de globalización inducido por el desarrollo de las comunicaciones, la internacionalización de los servicios financieros y la desregulación de los movimientos de capitales.

Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LOS ENCAJES EN LOS SISTEMAS FINANCIEROS DE CENTROAMÉRICA

GUATEMALA

- 14% más 15.8% de inversión obligatoria sobre obligaciones y 2.8% de inversión obligatoria sobre captaciones en bonos y pagarés de corto plazo a realizar en certificados del banco de Guatemala.

EL SALVADOR

- En moneda nacional y extranjera: 30% en depósitos en cuenta corriente; 20% en depósito de ahorro y a plazo; 15% en Certificados de depósitos a plazo para vivienda (CEDEVIV) y agropecuarios (CEDEAGRO).
- Remuneración parcial mediante Certificados de Encaje (porcentajes mínimos remunerables): 5% en depósitos de ahorro y a plazo en moneda nacional y extranjera; 10% en depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera; 15% en CEDEVIV en moneda nacional y 15% en CEDEAGRO en moneda nacional y extranjera.

HONDURAS

- En moneda nacional: 31% bancos comerciales (inversión obligatoria de 19%); 21% asociaciones de ahorro (inversión obligatoria 9%); 15% financieras (inversión obligatoria 3%).
- En moneda extranjera: 12% en depósitos a la vista, de ahorro y a plazo, Caja y depósitos en el Banco Central; 38% en depósitos en bancos de primer orden del exterior.

NICARAGUA

- En moneda nacional: 17% en depósitos a la vista, de ahorro y a plazo.
- En moneda extranjera: 25% para cualquier operación.

COSTA RICA

- En moneda nacional: 18% de exigibilidad inmediata (mutuales de ahorro 6.5%); 15% en depósitos y obligaciones a plazo (mutuales de ahorro 6.5%).
- En moneda extranjera: 18% a la vista y menos de 30 días (mutuales de ahorro y préstamo 6.5%), 5% a plazos iguales o mayores de 30 días.

Fuente: CMCA.

Centroamérica no es ajena a ese proceso. Los conglomerados financieros regionales están tomando fuerza y se presenta una fuerte tendencia a la conformación de un solo espacio financiero regional, donde los mercados de valores estén totalmente vinculados en tiempo real y se desarrolle un mercado regional de capitales. Este proceso seguirá avanzando por sí mismo y las autoridades financieras deben asegurar que ese avance sea ordenado y se sujete a normas de eficiencia y regulación prudencial que no sólo prevengan riesgos sino que aseguren que la integración financiera se vuelque en beneficio del proyecto regional centroamericano.

Lo anterior es indispensable para evitar una integración regional parcial de los sistemas financieros nacionales, conforme lo posibilitan las normativas nacionales actuales (ausencia de armonización), porque se estaría generando y manteniendo amplias posibilidades de arbitrajes entre países. Este hecho, junto con la imperfecta coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre movilidad de capitales, constituye hoy un riesgo de potenciales presiones adversas sobre los tipos de cambio y las tasas de interés en los países centroamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- B. Balassa (1967), "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market", *Economic Journal*, marzo.
- R. J. Barro (1991), "A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government", en B. D. Burnheim y J. B. Shoven (editores), *National Saving and Economic Performance*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- R. Boyer (s/f), "The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still The Century of Nations", *CEPREMAP*, No. 9403.
- CEPAL (1995), *Convergencia de políticas macroeconómicas en Centroamérica*.
- CEPAL y BID (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México.
- CMCA (1997), *El Consejo Monetario Centroamericano y la integración monetaria y financiera*, San José, Costa Rica.
- Lizano, E, (199), "¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?", *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, No. 50.
- Proyecto Estado de la Región (1999), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica.
- SIECA (1995), *El proceso de integración centroamericana y el nuevo orden económico*, Guatemala.
- W. T. Wilford (1977), "La creación de comercio en el Mercado Común Centroamericano", en S. Andic y S. Teitel (compiladores), *Integración económica*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas No. 19.



Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. CP 11570

Dirección Internet: cepal@un.org.mx

Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+52) 5250 1555

Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>